

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



Dottorato di ricerca in
DISCIPLINA DEL MERCATO E DELLA CONCORRENZA NELL'UNIONE
EUROPEA
XXVIII CICLO

**LA SFIDA DELLA CODIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO EUROPEO**

COORDINATORE DEL CORSO DI DOTTORATO E TUTOR:

Chia.mo Prof. Roberto Mastroianni

DOTTORANDA:

Alessandra Salvato

Anno accademico 2015/2016

Indice

Introduzione	p. 6
--------------	------

PARTE I

LO SVILUPPO DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO EUROPEO

Capitolo 1

Sviluppo ed organizzazione dell'amministrazione europea

1. L'evoluzione del diritto amministrativo europeo	p. 18
2. Le Caratteristiche del sistema amministrativo europeo	p. 23
3. Le diverse forme di integrazione amministrativa	p. 28
3.1 L'esecuzione diretta della Commissione	p. 29
3.2 Dall'esecuzione indiretta alle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria	p. 31
3.3 La coamministrazione e l'integrazione decentrata	p. 33
3.4 Le altre forme di integrazione amministrativa	p. 38
4. Le reciproche influenze tra il diritto amministrativo europeo e i diritti amministrativi nazionali	p. 41

Capitolo 2

Principi e caratteri del procedimento amministrativo europeo

1. La nascita dell'interesse per il procedimento amministrativo europeo	p. 45
2. I principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia	p. 47

2.1 Il principio del rispetto del diritto e il principio di legalità	p. 49
2.2 Il principio di uguaglianza e il principio di non discriminazione	p. 51
2.3 Il principio di proporzionalità	p. 52
2.4 il principio di imparzialità	p. 55
2. 5 La certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento	p. 56
2. 6 Il diritto ad essere ascoltati e il <i>due process of law</i>	p. 60
2. 7 Il principio di azionabilità delle pretese	p. 62
2.8 Il diritto ad una buona amministrazione	p. 62
2.9 L'obbligo di motivazione	p. 64
2.10 Trasparenza e diritto di accesso ai documenti	p. 65
3. Le fasi del procedimento amministrativo europea	p. 71
4. Le funzioni del procedimento amministrativo europeo	p. 73
5. I tipi di procedimenti	p. 76
6. Procedimenti nazionali, sovranazionali, composti	p. 79
7. Cenni sui profili problematici dei procedimenti composti	p. 83

Capitolo 3

Il Trattato di Lisbona: nuove basi costituzionali per l'amministrazione europea

1. La costituzionalizzazione della questione amministrativa	p. 87
2. Il nuovo valore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	p. 89
2.1 L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali: il diritto ad una buona Amministrazione	p. 91
2.2 L'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali: il diritto di accesso ai documenti	p. 98
2.3 L'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali: il Mediatore	p. 100
3. Le nuove competenze dell'Unione europea in tema di "cooperazione amministrativa"	p. 104
3.1 L'art. 197 Tfu: la cooperazione amministrativa	p. 106
4. Le disposizioni sull'esecutivo europeo e l'amministrazione diretta	p. 112
4.1 Gli artt. 290 e 291 Tfu: i poteri delegati e i poteri di esecuzione della	

Commissione	p. 113
4.2 L'art. 298 Tfeue: l'amministrazione diretta	p. 121

PARTE II

I NUOVI ORIZZONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

Capitolo 1

Verso la codificazione del procedimento amministrativo europeo

1. Il dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo europeo	p. 127
2. Il Codice di buona condotta amministrativa	p. 130
3. La Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013	p. 137
4. Il Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea	p. 143
4.1 Preambolo e Libro I: Disposizioni generali. Introduzione alle norme modello	p. 146
4.2 Libro II: Regolamentazione	p. 148
4.3 Libro III: Decisioni individuali	p. 151
4.4 Libro IV: Contratti	p. 158
4.5 Libri V e VI: Mutua assistenza e gestione delle informazioni amministrative	p. 163
5. La proposta Ziller-Galetta e la Risoluzione del Parlamento europeo 9 giugno 2016	p. 169

Capitolo 2

La codificazione del procedimento amministrativo europeo: problemi e prospettive

1. La codificazione del procedimento amministrativo europeo è davvero necessaria?	p. 175
2. La questione della base giuridica	p. 182

3. Il confronto tra le proposte di regolamento in tema di procedimento amministrativo europeo	p. 188
4. La posizione della Commissione	p. 194
5. Le conseguenze della codificazione del procedimento amministrativo europeo per gli ordinamenti nazionali	p. 201
 Conclusione	 p. 205
 Bibliografia	 p. 215

Introduzione

Ambito dell'indagine, obiettivi del lavoro e profili metodologici

Come l'araba fenice che risorge dalle sue ceneri, così la Comunità europea, oggi Unione europea, nasce e si sviluppa in seguito allo sforzo delle nazioni europee di risollevarsi dalle devastanti conseguenze della Seconda guerra mondiale, fondendo la loro produzione carbo-siderurgica allo scopo di evitare il ripetersi di un simile conflitto¹. I sei Stati membri, che diedero vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1951, avviarono il processo di integrazione delegando il potere di regolare quello specifico settore industriale ad un'organizzazione caratterizzata da un forte esecutivo tecnocratico². L'Alta autorità, dotata di funzioni e potestà amministrative, fu autorizzata a regolare la condotta degli operatori economici attraverso provvedimenti generali ed individuali che producevano effetti diretti nella sfera giuridica dei soggetti interessati, senza alcun intervento delle autorità nazionali, alle quali spettava la mera esecuzione dei provvedimenti³: si trattava di un'autorità sovranazionale con

¹ Il ministro degli esteri francese Robert Schumann, nella sua Dichiarazione del 9 maggio 1950 (il cui principale ispiratore fu Jean Monnet, che diventò primo Presidente dell'Alta Autorità della Ceca) propose infatti di mettere «l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità», nel quadro di un'organizzazione alla quale potessero aderire gli altri paesi europei, assicurando in tal modo «la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea». Era chiaro che l'Europa non potesse «farsi in una sola volta», né potesse essere «costruita tutta insieme». «Attraverso realizzazioni concrete» che creassero «innanzitutto una solidarietà di fatto», si poteva però raggiungere gradualmente l'obiettivo della creazione di una comunità politica di stampo federale, gli Stati uniti d'Europa¹. Secondo l'approccio funzionalista, infatti, l'unificazione politica europea si sarebbe realizzata attraverso un processo graduale che, muovendo dall'interdipendenza economica, avrebbe condotto ad una integrazione degli altri settori secondo il meccanismo dello *spill over*. L'emersione di interessi economici transnazionali avrebbe indotto i gruppi di interesse a trasferire alle istituzioni nuovi poteri, e queste, a loro volta, avrebbero agito per accelerare il processo di unificazione. E.B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1958.

² Si veda C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University press, 2011, p. 6.

³ Tant'è vero che la necessità di sottoporre l'azione dell'Alta autorità a limiti e verifiche, fece sì che il suo operato fu sottoposto al controllo politico del Consiglio dei ministri e dell'Assemblea comune, ed a quello giuridico della Corte di giustizia. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2° ed., 2013, pp. 13-14.

compiti tipicamente amministrativi. I primi anni di vita della Comunità, dunque, furono caratterizzati da un'atmosfera prettamente amministrativa⁴: non a caso, la Corte di giustizia dell'Unione europea, istituita nel 1952 con sede a Lussemburgo, si pronunciò in svariate occasioni sulle caratteristiche dell'amministrazione comunitaria e sui procedimenti di adozione degli atti: ne sono un esempio le sentenze *Fédération Charbonnière de Belgique*⁵ sull'abuso di potere, *Algera*⁶ sulla revocazione degli atti amministrativi, *Lachmueller*⁷ sull'applicazione delle norme generali di diritto amministrativo all'attività della Commissione, *Giuffrida*⁸ sull'abuso d'ufficio⁹.

L'atmosfera amministrativa della Comunità europea del carbone e dell'acciaio cedette il posto alla dimensione costituzionale della Comunità economica europea (Cee) con la firma del Trattato di Roma, nel 1957, il quale, differentemente dagli accordi di istituzione delle altre organizzazioni internazionali, conferiva ampi poteri legislativi agli organi comunitari per realizzare obiettivi di largo respiro¹⁰. Da quel momento (e fino all'adozione del Trattato di Lisbona nel 2009), i confini fra le funzioni amministrative e quelle legislative si fecero sfocati¹¹. La Corte di giustizia, attraverso le sue più celebri sentenze, si incoronò regina del processo costituente, delineando le caratteristiche del nuovo sistema giuridico e diffondendo l'idea che la Comunità fosse essenzialmente un ordinamento costituzionale il cui compito principale fosse quello di creare e diffondere norme e regole¹²: con le sentenze *Van Gend en Loos*¹³ e *Costa*¹⁴ essa stabilì il primato e l'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

Dei compiti esecutivi furono invece incaricate le amministrazioni degli Stati membri, secondo il modello dell'esecuzione indiretta: non c'era spazio per un'amministrazione europea di

⁴ Così si esprime C.F. Ophuls in *Les Réglements e les directives dans les Traités de Rome*. M.P. Chiti, *Forms of European administrative action*, L & Contemp. Brobs., 2004, pp.38-39.

⁵ Corte di giustizia, sentenza *Fédération Charbonnière de Belgique*, 16 luglio 1956, causa 8-55, EU:C:1956:7.

⁶ Corte di giustizia, sentenza *Algera*, 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e 3-7/57, EU:C:1957:7.

⁷ Corte di giustizia, sentenza *Lachmüller*, 15 luglio 1960, cause riunite 43-45-48/59, EU:C:1960:37.

⁸ Corte di giustizia, sentenza *Giuffrida* 29 settembre 1976, causa 105/75, EU:C:1976:128.

⁹ Ivi, p.39.

¹⁰ Si veda M.P. Chiti, *Forms of European administrative action*, cit., p. 40.

¹¹ Ivi, p. 41.

¹² Ibidem.

¹³ Corte di giustizia, sentenza *Van Gend & Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62, EU:C:1963:1.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza *Costa*, 15 luglio 1964, causa 6/64, EU:C:1964:66.

gestione, tutt'al più per un'amministrazione di missione¹⁵. Un'espansione amministrativa dell'ordinamento europeo, infatti, avrebbe condizionato gli esecutivi nazionali e, di conseguenza, irritato gli Stati di quell'Europa continentale la cui storia si era svolta proprio intorno al potere esecutivo¹⁶. Al contrario, lasciare l'esecuzione, il potere ultimo e più autentico del sovrano, nelle mani statali, avrebbe facilitato la nascita del nuovo ordinamento comunitario¹⁷.

La comunità scientifica, così concentrata sulla costruzione del sistema sovranazionale, arrivò persino a negare l'esistenza di un'amministrazione europea e di un diritto amministrativo europeo¹⁸. Il diritto amministrativo, peraltro, era sempre stato un diritto strettamente statale e l'idea che non potesse esistere un diritto amministrativo al di fuori dello Stato era alquanto diffusa. Paul Reuter, ad esempio, l'internazionalista francese che aveva fornito a Jean Monnet un prezioso apporto al fine di delineare l'assetto istituzionale della Ceca, scriveva nel 1968 che, qualora fosse esistito un diritto amministrativo comunitario, questo sarebbe stato limitato al contenzioso della funzione pubblica ed eventualmente alla gestione delle risorse finanziarie, ovvero alle attribuzioni di rilievo dell'apparato interno¹⁹. Vittorio Emanuele Orlando, il padre fondatore della scuola del diritto pubblico italiano, durante un discorso parlamentare pronunciato al Senato nel 1952, escludeva che il processo di integrazione comunitaria potesse implicare un rapido processo di superamento del modello statale²⁰. Lo stesso Massimo Severo Giannini, uno dei maggiori studiosi di diritto amministrativo del ventesimo secolo, pur riconoscendo al Trattato di Roma un linguaggio totalmente amministrativistico, riteneva che alla Comunità europea mancassero le caratteristiche tipiche degli Stati, dei quali l'amministrazione era un peculiare modo d'agire: il potere pubblico in senso tradizionale e la tutela costituzionale dei diritti²¹.

¹⁵ Così S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, n. 2002, pp. 292-293.

¹⁶ Ivi, p. 293.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ M.P. Chiti, Forms of European administrative action, cit., p. 41. Era alquanto diffusa l'idea che non potesse esistere un diritto amministrativo al di fuori dello Stato. Per un approfondimento si veda G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 18 e ss.; G. Della Cananea, Sur le droit administratif européen, in *Reveu du droit public*, 2008, pp. 733-734.

¹⁹ P. Reuter, *Organisations européennes*, Paris, LGDJ, 1968, p. 253.

²⁰ V.E. Orlando, Sulla votazione per la nomina: a) di un membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa; b) di nove membri dell'assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, in *Discorsi parlamentari, Senato della repubblica, Archivio storico*, a cura di V.E. Orlando, il Mulino, Bologna, 2002, p. 994 e ss.

²¹ M.S. Giannini, Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee (1967), in Riv. trim. dir. pubbl., 2003, p. 979. Per la verità non mancavano né situazioni giuridiche garantite, come le libertà di circolazione, né rimedi

Nel frattempo, però, l'incidenza diretta delle norme dell'Unione europea sulla sfera giuridica di singoli, frutto della giurisprudenza "costituzionale" della Corte di giustizia, stava modificando inevitabilmente i rapporti tra gli individui, le autorità europee e le amministrazioni nazionali incaricate dell'esecuzione del diritto comunitario²². Gradualmente, all'Unione europea venne riconosciuto un profilo amministrativistico con l'acuirsi di tre fenomeni: il declino dell'esecuzione indiretta e la nascita di forme di cooperazione e coordinamento dell'azione amministrativa; l'espansione dei poteri istituzionali e lo sviluppo di nuove politiche con la conseguente necessità di ampliamento degli apparati amministrativi in grado di implementarle; il crescente ricorso all'applicazione diretta del diritto dell'Unione nei confronti di imprese ed individui²³.

Il riconoscimento dell'esistenza di un vero e proprio sistema amministrativo europeo evidenziò, così, le preoccupanti lacune che infestavano il diritto primario e secondario dell'Unione europea, nonché l'assenza di un inquadramento teorico in grado di fornire una solida base per l'azione amministrativa²⁴. D'altronde, l'amministrazione europea era qualcosa di nuovo e diverso rispetto alle classiche forme di amministrazione nazionale. Sebbene i vuoti normativi fossero facilmente colmabili, individuare dei valori amministrativi comuni a tutti gli Stati membri poteva sembrare artificioso²⁵. Di questo complesso compito, ancora una volta, si fece carico la Corte di giustizia dell'Unione europea con l'elaborazione di quei principi generali, ma anche di principi più specifici, posti alla guida dell'azione amministrativa, che, solo diversi anni dopo, hanno trovato una parziale collocazione all'interno dei Trattati.

Il diritto amministrativo europeo, dunque, nonostante le peculiarità, ha avuto uno sviluppo analogo rispetto a quello dei diritti amministrativi nazionali: plasmato dal diritto giurisprudenziale, e solo successivamente codificati²⁶. Così, le norme sul procedimento

giurisdizionali posti a tutela di esse. Così G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè editore, Milano, 2008, p. 54.

²² Ivi, p. 42.

²³ Ivi, p. 41.

²⁴ Ivi, p. 42.

²⁵ Ibidem.

²⁶ J. Schwarze, I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella «Vecchia» e nella «Nuova» Unione europea, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2004, p. 1290. Sul tema anche M.P. Chiti, The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1995, p. 661 e ss.; C. Franchini, I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2003, p. 1037 e ss.

amministrativo sono state disciplinate da alcuni Stati europei solo negli ultimi decenni, sebbene ci siano esempi di codificazione risalenti alla prima parte del ventesimo secolo²⁷. L'*Administrative Procedure Law* austriaca del 1925, per esempio, ha funto da modello per l'adozione della Legge sul procedimento amministrativo polacca del 1928. Qualche anno dopo, precisamente nel 1958, anche la Spagna si dotò di una *Administrative Procedure Law*²⁸. In Germania, la Legge federale sul procedimento amministrativo, entrata in vigore il 1° gennaio 1977 e rimasta immutata per circa vent'anni, fino alle prime modifiche avvenute nel 1996, sarà d'ispirazione per l'adozione di una legge simile in Lussemburgo, precisamente nel 1979, ed in Svizzera, nel 1968. Gli anni ottanta videro poi la nascita delle Leggi sul procedimento amministrativo danese e svedese. L'Italia codifica i principi sul procedimento amministrativo elaborati dalla giurisprudenza solo nel 1990, con la Legge n. 241/1990, mentre il Portogallo, i Paesi Bassi e la Grecia lo fanno rispettivamente nel 1991, nel 1992 e nel 1999. In Francia, da ultimo, l'*ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration* ha posto fine al dibattito sulla necessità o meno di una codificazione del procedimento amministrativo con l'adozione del *Code des relations entre le public et l'administration*, entrato in vigore il 1° gennaio 2016²⁹.

Ma cosa ha spinto questi Paesi a dotarsi di una legge generale in cui sono stabilite le norme ed i principi che le autorità pubbliche devono rispettare nell'ambito dei procedimenti amministrativi interni?

La disciplina legislativa del procedimento amministrativo, tradizionalmente, può avere tre funzioni: arginare e “strutturare” la discrezionalità amministrativa, sottoponendo il procedimento

²⁷ Si veda, nello specifico, J. Ziller, *Is a Law of Administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 2011, p. 702 e ss. Negli Stati Uniti, la Legge sul procedimento amministrativo del governo federale (*Administrative Procedure Act*) viene adottata dal Congresso nel 1946. Il testo, integrato ed emendato, è stato un modello per le leggi sul procedimento amministrativo adottate nei cinquanta Stati ed è ancora un importante punto di riferimento per la disciplina dei procedimenti amministrativi federali.

²⁸ Le tre esperienze di codificazione sono accomunate dalla caratteristica di essere nate nel contesto di Stati autoritari e di aver subito, nei decenni a seguire, diverse revisioni. Cfr. J. Ziller, *Is a Law of Administrative procedure for the Union institutions necessary?*, cit., p. 702 e ss.

²⁹ Sul recente caso francese si veda P. Gonod, *Codification de la procédure administrative. La fin de «l'exception française»?*, in AJDA, 2014, p. 395; M. Guyomar, *Les perspectives de la Codification contemporaine*, in AJDA, 2014, p. 400; P. Vialettes, C.B. De Sarigny, *Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations*, in AJDA, 2014, p. 402; Dossier “Le code de relation entre le public et l'administration”, in RFDA, 2016.

Il Regno Unito, l'Irlanda ed il Belgio, invece, non hanno ancora codificato le norme sul procedimento amministrativo.

alla controllo della legge; limitare il potere dei giudici; centralizzare il governo dei diritti dei cittadini riducendo il potere delle autorità regionali o locali³⁰. Il ruolo della disciplina legislativa rispetto all'amministrazione, infatti, è duplice: da un lato, rappresenta una guida per il processo di decisione; dall'altro opera come difesa dei cittadini nei confronti dell'amministrazione³¹. Inoltre le leggi posseggono dei vantaggi rispetto ai procedimenti giudiziari: sono meno costose, si adottano una volta per tutte, dovrebbero assicurare una maggiore coerenza e stabilità, nonché applicarsi ad un numero di casi più ampio rispetto a quelli giustiziabili dinanzi ai giudici amministrativi³². Ed ancora, l'adozione di una disciplina legislativa nazionale assicura la centralizzazione del controllo del procedimento amministrativo e ne salvaguarda l'uniformità, senza essere necessariamente in conflitto con una parziale devoluzione dei poteri a livello regionale o locale³³. In definitiva, ciò che ha accomunato le varie esperienze di codificazione del procedimento amministrativo non è stato né il periodo storico in cui sono state compiute, né il contenuto e l'oggetto delle norme adottate³⁴: le legislazioni nazionali possono toccare materie e soggetti diversi, essere più o meno dettagliate, stabilire principi differenti³⁵. Le diverse discipline del procedimento, però, hanno tutte rappresentato una svolta nella storia dei sistemi politico-amministrativi di cui sono entrate a far parte e si presentano oggi come un requisito essenziale di buona amministrazione³⁶.

Proprio per quest'ultimo aspetto, il passo successivo all'accettazione unanime della sussistenza di un sistema amministrativo europeo, e della preminenza del diritto comunitario sul diritto amministrativo statale³⁷, è stato l'avviare una riflessione sulla possibile codificazione delle norme europee sull'attività amministrativa³⁸. La tendenza globale all'adozione di leggi generali

³⁰ Così S. Cassese, La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata, in *Il Foro it.*, 1993, p. 28.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ivi*, p. 29.

³⁴ Per una disamina dei punti in comune e delle differenze rilevabili fra le diverse legislazioni statali sul procedimento amministrativo si rimanda a J. Ziller, *Is a Law of Administrative procedure for the Union institutions necessary?*, cit., p. 704 e ss.

³⁵ *Ivi*, p. 30.

³⁶ *Ivi*, p. 32.

³⁷ Si veda S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, cit., p. 291.

³⁸ C. Franchini, nel 2003, rileva che l'esigenza di codificare i principi giurisprudenziali sull'attività amministrativa non si era ancora compiutamente manifestata perché non si era evidenziata nessuna delle tre ragioni che hanno portato i legislatori nazionali alla adozione di leggi sul procedimento: né la necessità di limitare il potere

sul procedimento amministrativo³⁹, perciò, ha coinvolto anche l'Unione europea, caratterizzata da una forte frammentazione delle norme e dei principi che regolano i procedimenti amministrativi europei. Com'è stato detto, si tratta innanzitutto di principi di origine pretoria, entrati a far parte dei Trattati in maniera non sistematica: alcuni, come il dovere di motivazione o il divieto di discriminazione, li ritroviamo già nel Trattato Cee; con i Trattati di Maastricht e Amsterdam sono stati accolti tra il diritto primario alcuni importanti principi anche per il diritto amministrativo, ovvero il principio dello stato di diritto e quello di proporzionalità⁴⁰; ed ancora, il Trattato di Amsterdam ed il successivo di Nizza hanno fatto luce su taluni aspetti relativi ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, utili per bilanciare l'esigenza dell'uniformità dell'attuazione delle norme europee con l'autonomia e la discrezionalità degli Stati; la Carta dei diritti fondamentali ha previsto il principio di accesso ai documenti ed il principio di buona amministrazione⁴¹. La maggior parte, però, delle norme e dei principi di diritto amministrativo li ritroviamo codificati nel diritto secondario, in singoli settori del diritto dell'Unione europea. Ciò comporta sovrapposizioni e vuoti normativi, con una conseguente carenza di trasparenza e comprensibilità della disciplina dei procedimenti amministrativi europei.

Per questo, di recente, il Parlamento europeo, con due Risoluzioni⁴², ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta di regolamento in materia di procedimenti amministrativi. Il dibattito scientifico, invece, è stato alimentato da diversi interventi e almeno due proposte organiche di codificazione del procedimento amministrativo europeo. Dall'iniziativa di due studiosi di nazionalità tedesca, il Prof. Jens Schneider e il Prof. Herwig Hoffman, è nato nel 2009 il gruppo di lavoro ReNEUAL – *Research Network on European*

discrezionale dell'amministrazione, sia perché il potere riconosciuto alle autorità amministrative comunitarie aveva di solito natura prevalentemente tecnica, sia perché l'affermazione di un modello articolato su strutture che operano in sedi differenti era abbastanza recente; né quella di circoscrivere il potere dei giudici, in quanto in un sistema in cui non vi è una distinzione dei poteri tradizionale il ruolo della Corte di giustizia diveniva un elemento di equilibrio più che di disturbo; né infine quella di definire l'autonomia e l'indipendenza dei poteri locali, perché il rapporto tra centro e periferia a livello comunitario è improntato al principio di integrazione. C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, cit., pp. 1057-1058.

³⁹ Si veda J.B. Auby, *Codification of Administrative procedures*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

⁴⁰ Cfr. J. Schwarze, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella «Vecchia» e nella «Nuova» Unione europea*, cit., p. 1290-1291.

⁴¹ Cfr. M.P. Chiti, *Forms of European administrative action*, cit., pp. 42-43.

⁴² Parlamento europeo, Risoluzione 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)); Parlamento europeo, Risoluzione 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)).

Administrative Law – che ha elaborato un progetto di legislazione generale sul procedimento amministrativo europeo che è all’attenzione della comunità scientifica e delle stesse istituzioni dell’Unione europea⁴³. Nel 2016 un gruppo di studiosi, tra cui il Prof. Ziller e la Prof.ssa Galetta, hanno proposto la codificazione di un nucleo essenziale di norme comuni applicabili all’attività amministrativa di istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell’Unione europea⁴⁴.

Ebbene, l’ordinamento giuridico dell’Unione europea si doterà presto di una disciplina generale del procedimento amministrativo?

In attesa che tale quesito possa trovare risposta nei fatti, l’obiettivo di questo lavoro è di interrogarsi sui possibili sviluppi del diritto amministrativo europeo. Preliminare alle considerazioni sulle prospettive future, è lo studio del passato e del presente. Per questo motivo, il lavoro sarà strutturato in due parti.

La prima sarà dedicata all’ordinamento amministrativo europeo e conterà di tre capitoli, sviluppati seguendo un approccio storico-descrittivo. Il primo capitolo tratterà dell’evoluzione e dell’attuale assetto del sistema amministrativo europeo. Dopo aver brevemente ricostruito il percorso di sviluppo del diritto amministrativo europeo, ne saranno analizzate le peculiarità rispetto ai diritti amministrativi nazionali. In particolare, l’accento sarà posto sul carattere composito dell’apparato amministrativo europeo. Quest’ultimo, infatti, è composto da amministrazioni europee, che danno esecuzione diretta al diritto ed alle politiche comunitarie, da amministrazioni nazionali, in veste di amministrazioni indirette, e da una serie di figure organizzative complesse costituite da autorità europee e nazionali insieme, espressione dell’integrazione amministrativa tra l’ordinamento europeo e quelli nazionali. Tale integrazione, peraltro, non è limitata al piano dell’organizzazione, ma coinvolge anche quello delle funzioni e del procedimento. Per tale ragione, il secondo capitolo verterà sulle caratteristiche del procedimento amministrativo europeo. Innanzitutto, saranno passati in rassegna i principi che ne regolano lo svolgimento, elaborati dalla Corte di giustizia e solo recentemente codificati parzialmente nelle fonti primarie del diritto dell’Unione europea. In secondo luogo, tali

⁴³ Il “Codice Renewal del procedimento amministrativo dell’Unione europea” è stato ultimato nel 2014. Si veda G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell’Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

⁴⁴ D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, O Mir Puigpelat, J. Ziller, *The context and the legal elements of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Bruxelles, 2016.

procedimenti saranno indagati dal punto di vista della struttura, delle funzioni e delle tipologie esistenti. Relativamente a quest'ultimo aspetto, sarà approfondita la tematica dei procedimenti composti, che coinvolgono sia le autorità europee che quelle nazionali in sequenze di attività. Questi, anch'essi rappresentativi del carattere composito dell'ordinamento amministrativo europeo, comportano alcune problematiche a causa delle quali i singoli, talvolta, rimangono privi di protezione nell'ambito dei procedimenti che li riguardano. Da qui l'esigenza di porre ordine e chiarezza nel sistema di principi e norme che, in linea con la funzione garantistica del procedimento, sono finalizzati a tutelare la parte debole del rapporto cittadini/autorità. A fronte di una originaria lacuna dei Trattati, i quali non contenevano alcuna previsione sull'attività amministrativa di istituzioni e organi europei, il Trattato di Lisbona, infatti, a detta di molti, ha posto le fondamenta per l'adozione di una disciplina generale del procedimento amministrativo europeo. Il terzo capitolo si occuperà, pertanto, della nuova base costituzionale del sistema amministrativo europeo: in primo luogo, saranno analizzate le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sul diritto di buona amministrazione, sul diritto di accesso e sul Mediatore europeo, le quali acquisiscono con Lisbona lo stesso valore giuridico dei Trattati; in secondo luogo, saranno illustrate le novità in tema di cooperazione amministrativa contenute nell'art. 197 Tfeue; in terzo luogo, verranno esaminate le norme sull'esecutivo europeo e l'amministrazione diretta, ovvero gli art. 290, 291 e 298 Tfeue.

La seconda parte del lavoro, suddivisa in due capitoli, sarà incentrata sulla prospettiva della possibile adozione di una normativa generale sul procedimento amministrativo europeo. In questa parte si è scelto di utilizzare il metodo induttivo: partendo dalle varie proposte di codificazione, si svilupperanno delle più ampie riflessioni sulle principali questioni che si pongono in relazione all'ipotesi appena prospettata, accendendo, talvolta, il dibattito scientifico. Nel primo capitolo verrà svolta l'analisi dei documenti codificatori delle norme e dei principi sul procedimento amministrativo dell'Unione europea, partendo dal Codice di buona condotta del Mediatore europeo, passando per la Raccomandazione del Parlamento del 15 gennaio 2013 e il Codice Renewal e concludendo con la proposta Ziller-Galetta e la Risoluzione del Parlamento del 9 giugno 2016. Nel secondo capitolo, invece, si cercherà di trovare risposta a vari interrogativi: perché è necessaria la codificazione del procedimento amministrativo europeo? Quale sarebbe la base giuridica che legittimerebbe l'intervento legislativo? Quali sono i punti deboli delle attuali

proposte? Perché la Commissione non ha ancora esercitato il suo potere di iniziativa? Quali sarebbero le conseguenze della codificazione per il diritto amministrativo degli Stati membri?

Ancor prima di rispondere ai quesiti appena esposti, possiamo in ogni caso immaginare che qualora l'Unione europea decida di adottare una normativa sul procedimento a livello europeo, questa non influenzerebbe soltanto la disciplina dei procedimenti amministrativi, siano essi nazionali (in funzione comunitaria) o europei, contribuendo alla sua razionalizzazione, ma inciderebbe sulla definizione dei caratteri stessi dell'intero sistema amministrativo europeo. Ancora una volta, dunque, l'Unione europea si qualificherebbe come vera e propria "Comunità di diritto".

PARTE I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO EUROPEO

PARTE I

Capitolo 1

Sviluppo ed organizzazione dell'amministrazione europea

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del diritto amministrativo europeo. – 2. Le Caratteristiche del sistema amministrativo europeo. – 3. Le diverse forme di integrazione amministrativa. – 3.1 L'esecuzione diretta della Commissione. – 3.2 Dall'esecuzione indiretta alle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria. – 3.3 La coamministrazione e l'integrazione decentrata. – 3.4 Le altre forme di integrazione amministrativa. – 4. Le reciproche influenze tra il diritto amministrativo europeo e i diritti amministrativi nazionali.

1. L'evoluzione del diritto amministrativo europeo

Relativamente al profilo amministrativistico, oggetto del presente studio, il disegno originario della Comunità europea ha subito, negli anni, alcuni mutamenti fondamentali⁴⁵.

Com'è stato anticipato nella parte introduttiva, dopo alcuni anni (1951-1957) in cui la Comunità ha potuto contare su un esecutivo forte, l'Alta autorità, l'ordinamento europeo fu caratterizzato, seppur per un periodo abbastanza breve, da un potere legislativo ed un potere giudiziario molto sviluppati e da un esecutivo quasi inesistente o fortemente limitato a compiti strumentali al funzionamento degli uffici. L'art. 100 del Trattato, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità e su proposta della Commissione, poteva stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che avessero un'incidenza diretta sull'istaurazione o sul funzionamento del mercato comune, per un verso attribuiva alla Comunità il potere di armonizzare le normative nazionali, per un altro verso rimetteva agli apparati amministrativi statali l'esecuzione in via amministrativa delle norme europee⁴⁶. L'art. 5 del Trattato, imponendo un obbligo di leale collaborazione, chiedeva poi agli Stati membri di dare piena attuazione al diritto comunitario nei propri ordinamenti, collaborando in modo positivo e fruttuoso con le autorità europee⁴⁷.

Ben presto, però, tale criterio di divisione di compiti tra Comunità e Stati membri rivelò le sue debolezze. Esso, infatti, consentiva alle amministrazioni statali di dar attuazione alle politiche comunitarie sulla base dei principi e delle regole interne al proprio ordinamento di appartenenza,

⁴⁵ Cfr. M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2013, p. 56. Secondo Sabino Cassese l'Unione europea «è andata mutando nel mezzo secolo di vita, passando per almeno tre ordinamenti diversi» (S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., p. 292). Parte della dottrina, infatti, suole suddividere in fasi il percorso di progressiva integrazione amministrativa che ha coinvolto l'ordinamento europeo e quelli nazionali. Si veda G. Della Cananea, *L'amministrazione europea*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2003, p. 1797 e ss.; E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 11 e ss.; M.P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007, p. 417 e ss.; M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 45 e ss.; G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 9 e ss.

Indipendentemente dalla condivisione di questa schematizzazione, è indubbio che il sistema amministrativo europeo attuale sia il frutto dell'evoluzione dei modelli di esecuzione delle norme e delle politiche europee e dei rapporti amministrativi tra Unione europea e Stati membri.

⁴⁶ M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 48-49.

⁴⁷ Ivi, p. 49.

producendo significative disuguaglianze nell'applicazione del diritto comunitario e sconsacrando il principio di non discriminazione, tanto caro all'ordinamento europeo⁴⁸. Per di più, il modello dell'«esecuzione indiretta» non teneva conto della necessaria continuità tra legislazione e amministrazione, né delle retroazioni amministrazione-legislazione⁴⁹.

Per tali ragioni, già dopo qualche anno, l'assetto previsto dal Trattato del 1957 subì le prime trasformazioni.

A partire dai primi anni '60, infatti, si assistette al fenomeno dell'integrazione normativa tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali per effetto dell'affermazione, da parte delle Corte di giustizia, dei principi di supremazia e di effetto diretto⁵⁰. Con la sentenza *Van Gend & Loos*⁵¹, infatti, la Corte dichiarò che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani; ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini». Poco dopo la sentenza *Costa*⁵² precisò che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato Cee ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare». Dunque, il rapporto tra le norme sovranazionali e le norme interne non fu più soggetto ai principi sulla successione delle leggi nel tempo: il diritto comunitario prevalse su quello nazionale, almeno nei settori di competenza del primo⁵³. Inoltre, alla normativa sovranazionale fu riconosciuto il potere di attribuire ai singoli diritti che possono essere invocati di fronte al giudice interno contro i pubblici poteri nazionali,

⁴⁸ Cfr. S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., 293; M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 51.

⁴⁹ S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., pp. 293-294.

⁵⁰ Per una trattazione più completa si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013; G. Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012.

⁵¹ Corte di giustizia, sentenza *Van Gend & Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62, EU:C:1963:1.

⁵² Corte di giustizia, sentenza *Costa*, 15 luglio 1964, causa 6/64, EU:C:1964:66.

⁵³ Come conseguenza giuridica della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, la Corte di giustizia ha affermato nella sentenza *Simmenthal* (Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1972, causa 48/71, EU:C:1972:65) che le disposizioni comunitarie direttamente applicabili rendono *ipso jure* inapplicabile qualsiasi disposizione nazionale contrastante e impediscono la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali incompatibili con la normativa comunitaria. Pertanto «il giudice nazionale incaricato di applicare le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante alla legislazione nazionale anche posteriore senza doverne chiederne o attendere la previa rimozione

qualora lo Stato non dia loro piena attuazione⁵⁴. Il risultato ultimo dell'elaborazione dei suddetti principi fu l'integrazione in un unico ordinamento giuridico dell'ordinamento statale e di quello sovranazionale. In questo contesto, le amministrazioni nazionali, da esecutori interni di obblighi internazionali assunti dallo Stato, si trasformarono in veri e propri uffici di attuazione decentralizzato del diritto comunitario, sostituendo al tradizionale ancoraggio statale un nuovo ancoraggio all'ordinamento sovrastatale⁵⁵.

Inoltre, nei limitatissimi settori in cui il Trattato prevedeva un'esecuzione diretta delle politiche comunitarie, si ebbe presto un irrobustimento dell'amministrazione comunitaria⁵⁶. Sono sufficienti, infatti, pochi anni di funzionamento della Commissione per comprendere che, soprattutto negli ambiti essenziali ai fini della riuscita dell'integrazione economica, ovvero la concorrenza e gli aiuti di stato, i servizi amministrativi responsabili di tali settori si sarebbero trasformati da amministrazioni serventi al collegio dei commissari a uffici a vera e propria rilevanza esterna⁵⁷. Il processo di "amministrativizzazione" della Commissione si estese da lì a poco anche ai campi d'azione soggetti al principio dell'esecuzione indiretta. Anche in quelle materie in cui l'attuazione delle norme era affidata alle amministrazioni nazionali, infatti, l'attività amministrativa svolta dai servizi finì per farsi carico di una grande varietà di atti: lavori di ricerca, valutazioni di progetti, stipula di contratti, attuazioni di programmi specifici⁵⁸. L'apparato amministrativo, da snello e di importanza limitata, divenne dunque più articolato ed autonomo.

Ed ancora, nello stesso periodo, si assistette allo sviluppo di organi misti, composti da rappresentanti nazionali e funzionari comunitari: i comitati consultivi della Commissione, i

in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale». Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit., p. 432.

⁵⁴ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 63.

⁵⁵ L'integrazione amministrativa, infatti, incide profondamente sui rapporti tra le amministrazioni nazionali e le autorità europee. E. Chiti, C. Franchini, L'integrazione amministrativa europea, cit., p. 44.

⁵⁶ Cfr. S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, cit., 294; M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 56-57.

⁵⁷ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 57. Si veda anche E. Chiti, C. Franchini, L'integrazione amministrativa europea, cit., p. 20 e ss.

⁵⁸ Tale evoluzione è particolarmente visibile nell'ambito della politica agricola comune. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 58. Si tratta di *spill over* amministrativi che potenziano il ruolo dei servizi e attribuiscono rilevanza esterna alle diverse direzioni generali. E. Chiti, C. Franchini, L'integrazione amministrativa europea, cit., p. 22.

gruppi di lavoro del Consiglio e i comitati della “comitologia”⁵⁹. I primi due principalmente occupati nella preparazione delle decisioni, gli ultimi nel controllo dell’esecuzione delle decisioni⁶⁰.

Il processo di integrazione amministrativa avviato negli anni Sessanta raggiunse il suo culmine negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso⁶¹, nei quali si manifestò un autentico “decollo amministrativo” dell’ordinamento europeo⁶². L’Unione europea si trasformò da organismo essenzialmente settoriale a corpo politico amministrativo con ambiti di azione più generali⁶³, assumendo direttamente compiti esecutivi o di gestione ed istituendo, a tal fine, propri uffici, quali le agenzie, per l’esecuzione diretta o quella congiunta di compiti pubblici⁶⁴; oppure servendosi di uffici nazionali per lo svolgimento di funzioni amministrative proprie; o ancora imponendo procedimenti amministrativi europei al posto di quelli nazionali⁶⁵.

⁵⁹ Sui comitati uno per tutti M. Savino, I comitati dell’Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi, Giuffrè, Milano, 2005. Tra i primi commenti al fenomeno dei comitati ricordiamo C. Bertram, Decision-Making in the E.E.C.: the Management committee Procedure, in CMLR, 1967-1968, p. 246 e ss.; P. Schindler, The Problems of Decision-Making by Way of the Management Committee Procedure in the European Economic Community, in CMLR, 1971, p. 184 e ss. Si veda anche G. Della Cananea, Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della comitologia, in Riv. Trim. Dir. pubblico, 1990, p. 655 e ss.

⁶⁰ S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, cit., 294.

⁶¹ È solo negli anni ottanta che l’integrazione amministrativa si sviluppa e si afferma come tratto caratterizzante dell’ordinamento europeo. E. Chiti, C. Franchini, L’integrazione amministrativa europea, cit., p. 49.

Sarà in questi anni che si avrà la scoperta della dimensione amministrativa dell’ordinamento europeo da parte della scienza giuridica. Ad avviare la riflessione sono le due opere: S. Cassese, Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy, in J. Jamar e W. Wessel (a cura di), Community Bureaucracy at the Crossroads, atti del colloquio organizzato dal Collège d’Europe, Bruges, 21-23 ottobre, 1982, Bruges, De Tempel, 1985; ID., Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies, in S. Cassese, The European administration, International institute of administrative sciences, Bruxelles, 1988. A questi seguì una produzione scientifica significativa. Cfr. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 75.

⁶² M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 68.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ I sistemi comuni formati da reti di amministrazioni nazionali coordinate dalle cosiddette agenzie europee posseggono uno schema organizzativo molto articolato: le attribuzioni amministrative necessarie allo svolgimento delle funzioni sono ripartite tra una pluralità di organismi nazionali ed europei fra di loro interconnessi mediante tecniche organizzative e procedurali di integrazione amministrativa. Il loro funzionamento congiunto è governato da un ente istituito dalla regolazione europea di settore e costruito in modo tale da poter dar voce alle amministrazioni dei diversi Stati membri, oltre che, nella maggior parte dei casi alla Commissione. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 69-70. Sull’argomento si veda S. Cassese, Le reti come figura organizzativa della collaborazione, in A. Predieri, M. Morisi, L’Europa delle reti, Quaderni CESIFIN, Giappichelli editore, Torino, 2001, pp. 43-48, ora anche in S. Cassese, Lo spazio giuridico globale, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 21-26.

⁶⁵ S. Cassese, La signoria comunitaria sul diritto amministrativo, cit., p. 294.

Lo spazio amministrativo così configurato fu definito “arena pubblica”: la formazione di rapporti triangolari privati-amministrazioni nazionali-Commissione europea e la produzione di dislivelli di regolazione (in particolar modo grazie alla tecnica del mutuo riconoscimento), nonché l’apertura della Commissione alla partecipazione degli interessati, hanno consentito ai privati di sfruttare i dislivelli ed alla Commissione di massimizzare la propria funzione amministrativa sfruttando le coalizioni di interessi. In questo contesto, le amministrazioni nazionali, da arbitre del gioco degli interessi, sono divenute giocatori di una partita cui arbitra è l’Unione⁶⁶.

L’evoluzione del sistema amministrativo europeo così ricostruita, può dirsi, però, tutt’altro che conclusa. Il secolo che viviamo è scenario di nuovi sviluppi innescati da una serie di fattori tra cui la nuova cornice costituzionale che il Trattato di Lisbona ha fornito all’attività amministrativa e che apre la strada a nuovi possibili assetti. In ogni caso, si tratta di mutamenti che non mettono in discussione la configurazione del sistema amministrativo europeo, quale si è andato costruendo negli anni, come organizzazione marcatamente plurale e composita, ma che, tutt’al più, possono comportare una ridefinizione delle componenti al suo interno.

⁶⁶ Ivi, p. 294-295.

2. Le caratteristiche del diritto amministrativo europeo

Dopo aver brevemente ricostruito le tappe fondamentali dello sviluppo del sistema amministrativo europeo, passiamo a delinearne le caratteristiche principali, confrontandolo, per quanto possibile, con i sistemi amministrativi nazionali.

Innanzitutto, il diritto amministrativo europeo differisce dal diritto amministrativo statale in quanto non è imperniato sul concetto di “Stato”. La Comunità europea, fin dalla sua genesi, non ha mai manifestato la vocazione a riunire sotto di sé tutte le potestà sovrane, come hanno fatto gli Stati, in epoche e con modalità diverse, piuttosto ad influire sul loro esercizio⁶⁷. Il diritto amministrativo degli Stati è il diritto dell'autorità, del controllo sovrano su un determinato territorio e sul popolo che ci abita. L'Unione europea, all'opposto, non ha un popolo, inteso come gruppo più o meno omogeneo sul piano etnico, linguistico, culturale, ma è espressione di più popoli⁶⁸. Non ha come scopo quello di esercitare un dominio sul territorio, ma di regolare giuridicamente uno “spazio”⁶⁹. Non è dotata di quelle potestà supreme che tradizionalmente sono incluse nel concetto di sovranità: mentre le istituzioni politiche nazionali dispongono di una competenza generale, le istituzioni europee, conformemente al principio di attribuzione, esercitano le loro competenze esclusivamente nei limiti di quelle espressamente conferite dai Trattati per realizzare gli obiettivi stabiliti e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁷⁰. Inoltre, l'Unione europea non possiede né un esercito né un corpo di polizia, né proprie imprese pubbliche.

⁶⁷ Cfr. G. della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p.16.

⁶⁸ *Ivi*, p. 17.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ivi*, p. 18. Anche se è bene precisare che, nel corso degli anni, il limite relativo alle competenze dell'Unione europea è stato attenuato attraverso il ricorso alla clausola di flessibilità, art. 352 Tfeue, che consente all'Unione, a seguito di una deliberazione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, di adottare le disposizioni necessarie per realizzare uno degli scopi istituzionali, quando il Trattato non abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, o anche quando quelli previsti siano insufficienti. Inoltre, un ulteriore temperamento al principio di attribuzione deriva dal ricorso alla teoria dei poteri impliciti, applicata dalla Corte di giustizia, in base alla quale all'Unione possono essere riconosciuti poteri non espressamente conferiti dai Trattati ma che risultano indispensabili per un esercizio efficace ed appropriato delle competenze già attribuite, e quindi strumentali e funzionali per l'espletamento dei compiti affidati alle istituzioni, o ancora per conferire un “effetto utile” alle disposizioni dei Trattati. Si veda G. Strozzi, R. Mastroianni. *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., pp. 71-72.

La seconda caratteristica peculiare del sistema amministrativo amministrazione europea è che il potere esecutivo, per molti anni, in particolare fino al Trattato di Lisbona, non è stato specificatamente distinto da quello legislativo, per cui non vi era una precisa separazione fra norma ed esecuzione della norma⁷¹. Inoltre, diversamente dalle amministrazioni statali, l'amministrazione europea risponde a due centri separati: il potere esecutivo è attribuito ad un governo "a due teste" formato dalla Commissione, istituzione sovranazionale, e dal Consiglio, istituzione intergovernativa. Negli Stati nazione, infatti, costruiti per l'appunto intorno al potere esecutivo⁷², possono esserci più di un organo legislativo e più di un apparato giurisdizionale, ma il potere esecutivo è riconducibile ad un unico centro. Qualora, poi, vi siano organi esecutivi regionali, questi sono subordinati ad un governo centrale dotato di poteri di indirizzo e coordinamento⁷³. Al contrario, Il quadro istituzionale originario della Comunità europea prevedeva solo un organo legislativo, il Consiglio, ed un organo incaricato di presentare le proposte legislative al Consiglio, la Commissione, mentre mancava un vero e proprio organo esecutivo: dell'attuazione delle politiche comunitarie erano incaricate le amministrazioni degli Stati membri ed anche i limitati compiti esecutivi previsti dal Trattato sono stati esercitati dalle istituzioni europee solo anni dopo rispetto all'entrata in vigore delle previsioni⁷⁴. Con il Trattato Ce è stato poi introdotto, nel capo riguardante il Consiglio, l'art. 202: in base a tale disposizione, il Consiglio conferiva alla Commissione il potere di eseguire gli atti legislativi comunitari, imponendo il rispetto di determinate modalità e controllandone l'operato; in casi specifici, il Consiglio poteva inoltre esercitare direttamente compiti di esecuzione. L'art. 211 Ce attribuiva alla Commissione diversi compiti fra cui l'esercizio delle competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. Oggi il Trattato di Lisbona ha abrogato queste disposizioni⁷⁵: in base al nuovo art. 291 Tfeue, quando sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti, gli Stati conferiscono competenze di

⁷¹ S. Cassese, Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, Giuffrè editore, Milano, 2007, p. 3.

⁷² Si pensi all'Inghilterra: quando nel 1688 la *Glorious Revolution* portò all'affermazione del Parlamento come organo sovrano, vi era già un potere esecutivo consolidato rappresentato dal Re. G. della Cananea (a cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 178.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ivi, 179.

⁷⁵ Sulle modifiche intervenute con il Trattato di Lisbona si veda M. Gnes, Il nuovo assetto del potere esecutivo dopo il Trattato di Lisbona, in Giorn. Dir. Amm., 2010, p. 236.

esecuzione alla Commissione o, in casi specifici e debitamente motivati, al Consiglio. Il potere esecutivo rimane, anche se in misura minore rispetto all'assetto pre-Lisbona, un potere condiviso e per certi versi "nomade"⁷⁶.

Un terzo tratto distintivo dell'amministrazione europea rispetto alle amministrazioni nazionali è che la prima non provvede all'attuazione delle decisioni comunitarie in via autonoma ed esclusiva. Le amministrazioni degli Stati hanno, in genere, il monopolio del potere di esecuzione: vi è perciò una catena di comando, diretta ed interrotta, che va dal vertice alla base della piramide di governo⁷⁷. Diversamente il sistema di esecuzione dell'Unione europea si poggia sui principi di sussidiarietà e leale collaborazione. In base al primo, nelle materie che non siano di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene solamente soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione⁷⁸. Il principio di leale cooperazione, invece, prevede che gli Stati membri adottino ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri, inoltre, devono facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti ed astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione⁷⁹. Tali principi implicano, in primo luogo, che le amministrazioni nazionali debbano dare esecuzione al diritto europeo in modo leale, cioè effettivo ed uniforme, in maniera da consentire all'Unione di raggiungere i propri scopi; in secondo luogo, che il potere di intervento dell'amministrazione europea è limitato ai casi in cui l'ampiezza o gli effetti dell'azione proposta rendano insufficiente l'intervento statale. In definitiva, il potere esecutivo dell'Unione europea è residuale e non monopolistico⁸⁰. Inoltre,

⁷⁶ G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 178.

⁷⁷ *Ivi*, p. 180.

⁷⁸ Art. 5, par. 3, TUE. Nella dichiarazione n. 43 relativa al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegata al Trattato di Amsterdam, è indicata una distinzione di compiti tra l'amministrazione nazionale e quella comunitaria: «l'applicazione amministrativa del diritto comunitario compete essenzialmente agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, ma ciò non pregiudica le competenze di supervisione, controllo e attuazione delle istituzioni comunitarie di cui agli art. 201 e 211 del Trattato che istituisce la Comunità europea». Cfr. G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 181.

⁷⁹ Art. 4, par. 3, TUE.

⁸⁰ G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 182.

mentre il potere dell'amministrazione nazionale segue il potere della catena di comando, e quindi arriva dall'"alto", il potere dell'amministrazione europea deriva dal "basso", ovvero dagli Stati⁸¹.

Ed ancora, una quarta caratteristica peculiare dell'amministrazione europea è che essa instaura rapporti non solo con le amministrazioni degli Stati membri anche ma direttamente con i cittadini. Dunque, mentre il diritto amministrativo interno è "binomio", perché prevalgono le relazioni tra amministrazione domestica e privati, il diritto amministrativo europeo è "trinomio"⁸², perché a livello sovranazionale si instaurano rapporti tra tre soggetti: la Commissione europea, le amministrazioni nazionali ed i cittadini. Inoltre, l'amministrazione europea si relaziona con quelle nazionali in modo caratteristico, specialmente nel caso di alcuni procedimenti come quelli concernenti gli aiuti di Stato: nel contesto europeo, infatti, le amministrazioni nazionali agiscono contemporaneamente come co-amministratori, partecipando alla formazione delle decisioni, e come amministrati, essendo destinatarie delle decisioni stesse⁸³.

Un ulteriore aspetto proprio del diritto amministrativo europeo è che l'amministrazione non gode di diritti speciali o privilegi. Il diritto comunitario, infatti, si ispira al principio della parità dei soggetti e contrariamente al diritto amministrativo degli Stati, considerato speciale per via delle prerogative che riconosce all'esecutivo, tende a non ammettere istituti che derogano rispetto al diritto comune⁸⁴.

Infine, l'ordinamento comunitario non prevede un giudice speciale per il giudizio sulle controversie amministrative: la Corte di giustizia ha una competenza a carattere generale non limitata ai rapporti con i pubblici poteri⁸⁵.

A fronte delle differenze tra il sistema amministrativo europeo e quello degli Stati membri, è possibile però individuare anche delle analogie.

Innanzitutto, al pari del diritto amministrativo nazionale, quello comunitario è un diritto speciale nel senso che l'amministrazione ha la potestà di incidere in modo unilaterale sulla sfera giuridica del privato, a differenza del diritto civile, commerciale o processuale⁸⁶.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 24; G. Della Cananea (a cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 178.

⁸³ G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 24.

⁸⁴ Ivi, p. 25.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Cfr. G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 10.

In secondo luogo, similmente a quanto accaduto negli ordinamenti interni, l'amministrazione europea è cresciuta rapidamente, sia con riferimento all'organizzazione, al personale ed ai mezzi finanziari, che ai compiti. La sua sfera di azione è aumentata al punto tale da poterla paragonare a quella statale⁸⁷.

In terzo luogo, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, negli Stati così come nell'Unione europea, sono stati approvati un numero crescente di atti normativi europei contenenti prescrizioni generali, sia dal punto di vista del contenuto che in relazione ai profili organizzativi, procedurali e giustiziali, che sono applicabili a più settori⁸⁸. I principi generali sull'azione amministrativa affermati in sede giurisprudenziale, sempre più spesso, hanno lasciato il posto ai principi sanciti a livello normativo.

Infine, sia a livello statale che a livello dell'Unione europea si è diffusa l'idea che il diritto amministrativo sia un mezzo per disciplinare le attività svolte dall'amministrazione per il compimento di finalità sociali. In questi termini, il diritto amministrativo europeo può essere inteso come un diritto multipolare dove concorrono interessi pubblici e privati non necessariamente contrapposti⁸⁹. Le interazioni tra l'Unione europea, gli Stati membri e i privati, infatti, si svolgono nell'ambito di una rete in cui i ruoli possono essere invertiti.

In definitiva, oggi non si può più dubitare dell'esistenza di un diritto amministrativo europeo: esso è un diritto non statale, ma di un'organizzazione sovranazionale, in cui vi è un'inedita integrazione tra il livello dell'Unione europea e quello degli Stati membri.

⁸⁷ G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 25.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ivi, p. 26.

3. Le diverse forme di integrazione amministrativa

Illustrando le principali caratteristiche del diritto amministrativo europeo, che lo accomunano o lo distinguono da quello degli Stati membri, abbiamo più volte fatto riferimento ad elementi che richiamano l'integrazione amministrativa tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali. Torniamo dunque a parlare di quel fenomeno, che ha caratterizzato gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, per cui l'Unione ha acquisito una signoria sul diritto amministrativo, avviando un processo di conformazione dei diritti amministrativi degli Stati membri e dettando regole e principi per le amministrazioni interne che operano nell'interesse dell'Unione europea⁹⁰. Il diritto amministrativo europeo, in questo modo, è andato oltre l'amministrazione diretta e quella indiretta, i legami tra i diversi livelli si sono fatti complessi, le funzioni condivise tra Stati e Unione, l'ordinamento composito con organi amministrativi comuni⁹¹.

Per comprendere gli equilibri che soggiacciono a questa organizzazione complessa e plurale, occorre un'analisi più approfondita delle tre componenti in cui si articola: la sovranazionale, rappresentata dalla Commissione⁹², la nazionale, costituita dalle amministrazioni nazionali operanti in funzione comunitaria, la componente mista sviluppatasi nell'ultimo decennio del secolo scorso. Il rigoglio di amministrazioni composte, infatti, non ha implicato né una contrazione delle attribuzioni del "centro" amministrativo europeo, né una riduzione del

⁹⁰ L'estensione ed il grado di tale conformazione può variare considerevolmente da caso a caso. In alcune ipotesi, il legislatore europeo impone agli ordinamenti nazionali il rispetto di regole puntuali che non lasciano spazio ad alcuna discrezionalità: è, ad esempio, il caso in cui il diritto europeo prescriva l'istituzione di un nuovo organismo amministrativo con specifiche caratteristiche, come l'indipendenza dalla maggioranza politica e dai privati; in altri casi il diritto europeo prescrive regole che possono o debbono essere specificate o puntualizzate dal diritto nazionale: è il caso delle norme che impongono il rispetto di obblighi procedurali come quello della consultazione nei procedimenti volti all'adozione di atti generali da parte di alcune autorità indipendenti nazionali, che devono essere sviluppati e resi operativi dal legislatore nazionale. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 72-73.

⁹¹ Cfr. S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit. p. 295.

⁹² La Commissione costituisce un apparato complesso: è articolata in più di venti direzioni generali e si avvale di circa 15.000 dipendenti; è integrata poi da più di mille comitati consultivi o di gestione ed affiancata da una costellazione di autorità o agenzie. Per un verso, essa costituisce un più alto livello di amministrazione, per un altro verso comprende al suo interno un gran numero di comitati trans-nazionali. S. Cassese, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, cit., p. 5.

ruolo delle amministrazioni nazionali⁹³. Le tre componenti convivono nello “spazio amministrativo europeo”⁹⁴.

3. 1 L’esecuzione diretta della Commissione

I termini amministrazione diretta ed amministrazione indiretta ricordano la realtà giuridica del diritto tedesco dove sono previste l’esecuzione diretta e indiretta (*unmittelbarer e mittelbarer Vollzug*)⁹⁵. In particolare, con la nozione “amministrazione diretta” si fa riferimento ai casi in cui uffici e organi dell’Unione europea curano direttamente funzioni amministrative mediante l’adozione di misure finali rivolte a privati o che condizionano l’agire di altre amministrazioni, quelle degli Stati membri⁹⁶. Delle due forme di amministrazione diretta, la seconda si è andata ampliando nel corso del tempo, mentre la prima rimane un’eccezione⁹⁷.

Com’è noto, il modello originario della Comunità europea prevedeva che l’esecuzione della normativa comunitaria fosse affidata alle amministrazioni nazionali e l’esecuzione diretta, ovvero operata dagli uffici comunitari, limitata ai casi in cui fosse sufficiente un apparato

⁹³ M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit. p. 80.

⁹⁴ Per richiamare M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.

⁹⁵ J. Ziller, *L’amministrazione europea. Ancora così snella?*, in B. Marchetti (a cura di), *L’amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento, 12 maggio 2008, Cedam, Padova, 2009, p. 13. L’A. non è d’accordo con l’utilizzo di tale terminologia e sottolinea che nel diritto comunitario mancano i meccanismi volti ad assicurare all’esecutivi federali tutti gli strumenti per fare in modo che l’amministrazione indiretta svolga i suoi compiti. Ad esempio, la Commissione, in genere, non ha il potere di sostituire le amministrazioni nazionali quando non fanno il proprio dovere. Per questo, propone di utilizzare le tipologie di forme di esecuzione individuate da Paul Craig in un testo sul Regolamento finanziario del 2003 (P. Craig, *The Constitutionalisation of community administration*, in *Eur. Law Rev.*, 2003, p. 840): il primo modello è quello dell’esecuzione centralizzata che si divide in esecuzione centralizzata diretta, cioè quando è la stessa Commissione ad eseguire il bilancio, ed esecuzione centralizzata indiretta, compiuta o da Agenzie con personalità giuridica stabilite dall’Unione o da altri soggetti anche privati; un secondo tipo di esecuzione è quella in gestione concorrente in cui sia la Commissione che le amministrazioni nazionali partecipano alla gestione dei fondi comunitari; infine vi è l’esecuzione congiunta che riguarda i programmi della comunità attuati insieme dall’amministrazione comunitaria e dalle organizzazioni internazionali. Cfr. ⁹⁵ J. Ziller, *L’amministrazione europea. Ancora così snella?*, cit., p. 14 e ss.

⁹⁶ L. Saltari, *Le amministrazioni europee. I piani d’azione e il regime delle autorità*, in L. De Lucia, B. Marchetti, *L’amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 119.

⁹⁷ *Ibidem*.

amministrativo snello ed essenziale, come la tutela della concorrenza e la disciplina degli aiuti di stato⁹⁸. L'attività esecutiva iniziava là dove finiva quella legislativa, e rimaneva distinta da essa⁹⁹: l'integrazione era portata avanti attraverso la normazione ed i compiti amministrativi rimanevano limitati. Le direttive provvedevano al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, ma questi ultimi non di rado ritardavano il recepimento o lo facevano nel modo scorretto. Né l'adottare previsioni più dettagliate per ridurre il margine di discrezionalità degli Stati, né le tecniche utilizzate dalla Corte di giustizia, ovvero l'effetto diretto delle direttive *self-executing* e la responsabilità dello Stato per mancata o cattiva trasposizione, riuscivano a limitare l'applicazione statale disomogenea del diritto europeo. Ne uscivano minati l'unità del diritto amministrativo ed il principio di non discriminazione, tanto caro all'Unione europea. Le conseguenze di tale disfunzione furono una maggiore attenzione al rispetto dell'obbligo di leale collaborazione da parte delle amministrazioni nazionali ed il progressivo ampliamento dei compiti amministrativi dell'amministrazione europea, la quale fu incaricata, per un verso, di dare diretta esecuzione ad alcune politiche comunitarie e, per un altro verso, di raccordare il corpo amministrativo europeo con quelli nazionali.

La Commissione, oggi, è titolare di numerosi compiti amministrativi finali, cioè rivolti all'esterno verso destinatari che possono essere privati o pubblici poteri, e strumentali, ossia volti all'organizzazione ed al funzionamento dell'amministrazione europea stessa¹⁰⁰. Tra tali compiti ricordiamo la conformazione delle attività private mediante procedimenti autorizzatori o la gestione di ausili finanziari destinati a soggetti privati per il conseguimento d'interessi europei. Altri ancora hanno contenuto direttivo traducendosi in piani e programmi, soprattutto nel settore agricolo. Inoltre, la Commissione partecipa alla raccolta ed all'organizzazione delle informazioni attraverso Eurostat, ufficio inserito nell'apparato della stessa, o per mezzo delle agenzie che operano in svariati campi. Vi è, quindi, un'amministrazione in senso oggettivo che dispiega

⁹⁸ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit. pp. 151-152. Il modello era quello dell'"*executive federalism*" descritto da K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 11. Per un'analisi approfondita del modello applicato all'Unione europea si veda E. Chiti, *The administrative implementation of European Union Law: a taxonomy and its implication*, in H. Hofmann, A. Turk (a cura di), *Legal challenges in eu administrative law: Toward an integrated administration*, Edward Elgar, Cheltenham- Northampton, 2009, pp. 9-10.

⁹⁹ Cfr. E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 16.

¹⁰⁰ L. Saltari, *I piani d'azione e il regime delle attività*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 122.

un'attività di cura d'interessi pubblici tutelati, che si manifesta in atti generali, quali ad esempio le programmazioni, unilaterali, come le autorizzazioni, e negoziali, ovvero i contratti¹⁰¹.

É evidente, dunque, che la progressiva crescita delle attribuzioni amministrative europee sia andata di pari passo con la dilatazione dei settori in cui si è spinta l'Unione europea.

3. 2 Dall'esecuzione indiretta alle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria

La nozione "amministrazione indiretta" fa riferimento ai casi in cui gli apparati nazionali curano interessi sovranazionali dando attuazione a norme di contenuto amministrativo emanate dalle istituzioni comunitarie¹⁰².

L'originaria impostazione del Trattato Ceca prevedeva che «le istituzioni della Comunità» esercitassero «le attività amministrative con un apparato amministrativo ridotto, in cooperazione stretta con gli interessati»¹⁰³. Anche se non era prevista un'espressione analoga, il modello non mutò con l'entrata in vigore del Trattato Cee, se non per l'introduzione del principio di leale collaborazione in base al quale gli Stati erano obbligati ad attuare «tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità»¹⁰⁴. Ancora una volta, dunque, vi era una chiara distinzione di compiti: alle amministrazioni nazionali spettava la concreta attuazione delle politiche comunitarie, mentre la Commissione aveva essenzialmente potere di indirizzo o di controllo.

Questa impostazione fu mantenuta fino alla seconda metà degli anni Ottanta, quando, con l'Atto Unico e il successivo Trattato di Maastricht, l'ordinamento subì una profonda

¹⁰¹ Ivi, p. 123.

¹⁰² Cfr. L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè editore, Milano, 2007, p. 10.

¹⁰³ Art. 5, par. 3, Trattato Ceca.

¹⁰⁴ Art. 5 Trattato Cee. La disposizione è stata intesa come la base del rapporto di esecuzione indiretta che, da un lato, implica una serie di obblighi anche di carattere amministrativo per gli Stati membri per il perseguimento degli obiettivi comunitari; dall'altro fonda la loro pretesa ad esercitare tutte le iniziative necessarie per assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto degli atti normativi comunitari, ogni qual volta non sia espressamente previsto

trasformazione, grazie anche all'intervento della Corte di giustizia ed all'utilizzo della teoria dei poteri impliciti da parte della stessa: da ordinamento settoriale, l'Unione europea divenne un ordinamento a fini generali¹⁰⁵. Da quel momento in poi, il modello dell'esecuzione indiretta manifestò le proprie insufficienze: la separazione tra l'attività normativa e l'attività esecutiva, presupposto dell'*indirect rule*, non era in grado di assicurare l'integrazione tra gli ordinamenti¹⁰⁶. All'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative non corrispondeva un'attuazione uniforme della normativa europea.

A partire dagli anni Novanta, dunque, si sviluppò un sistema di interrelazioni complesse ed articolate fra Commissione ed amministrazioni nazionali, volte ad assicurare la coerenza e l'unità dell'applicazione del diritto europeo¹⁰⁷. Diventò perciò evidente che il diritto comunitario era in grado di penetrare negli ordinamenti giuridici interni condizionando le amministrazioni nazionali, anche quando queste ultime sono esecutrici indirette¹⁰⁸: esse, infatti, soggiacciono al principio di legalità comunitaria¹⁰⁹. Nel nuovo ordinamento integrato, le amministrazioni nazionali rappresentano le nuove amministrazioni comuni: esse agiscono in funzione comunitaria. Ad esse l'Unione europea affida l'esercizio di una funzione, intesa come lo svolgimento dell'insieme di attività amministrative finalizzate al raggiungimento di un risultato finale. In alcuni casi, spetta alle amministrazioni nazionali svolgere per intero un procedimento e adottarne la decisione finale; in altri casi ad esse compete la gestione di un subprocedimento o una fase di un procedimento composto.

un diverso modo di esecuzione. M.P. Chiti, L'organizzazione amministrativa comunitaria, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 419.

¹⁰⁵ Cfr. C. Fraticelli, L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni, Università degli studi Roma Tre, Roma, 2010, p. 8.

¹⁰⁶ Ivi, p. 9.

¹⁰⁷ Sulla relazione fra l'*indirect rule* e il principio d'equivalenza si veda L. Torchia, Il governo delle differenze. Il principio dell'equivalenza nell'ordinamento europeo, il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁰⁸ Significativa, a tal proposito, la sentenza della Corte di giustizia *Fratelli Costanzo* (sentenza 22 giugno 1989, causa C-103/88, EU:C:1989:256), la quale estende alle amministrazioni nazionali il potere-dovere di disapplicare la norma nazionale in contrasto con la normativa comunitaria. C. Fraticelli, L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni, cit., p. 9.

¹⁰⁹ Cfr. L. Saltari, Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria, cit., p. 10.

In sostanza, possiamo affermare che l'integrazione comunitaria, nel riguardare direttamente il potere legislativo e giudiziario, ha finito per coinvolgere, seppur indirettamente, il potere amministrativo¹¹⁰.

3. 3 La co-amministrazione e l'integrazione decentrata

Come abbiamo visto in precedenza, nel tempo si sono affermati degli schemi d'“azione amministrativa” che coinvolgono contestualmente sia le amministrazioni nazionali, che le amministrazioni europee: si parla a proposito di “coamministrazione”¹¹¹. Quest'ultima non rappresenta propriamente una terza categoria di amministrazione europea, ma piuttosto «*la coordination des deux types d'administration, directe et indirecte*»¹¹². In particolare, la differenza fra l'amministrazione indiretta e la coamministrazione risiede nel fatto che, seppur in entrambe l'autorità europea si avvale dell'amministrazione nazionale per il perseguimento di finalità ed obiettivi europei, nella prima vi è un'autorità interna che esercita un'attività per conto di un'istituzione dell'Unione europea, mentre nella seconda vi è un soggetto nazionale al quale viene assegnato in modo formale e obbligatorio il compito di svolgere in proprio una determinata attività, necessaria e indispensabile per lo svolgimento di una funzione comunitaria¹¹³. Nella coamministrazione le attività riferibili all'amministrazione europea ed a quella nazionale si coniugano nell'ambito di uno stesso procedimento in cui si crea un intreccio tra le amministrazioni, nazionali ed europee. Ciò implica che la titolarità della funzione sia in capo a soggetti differenti che agiscono in stretta connessione e fra i quali si stabilisce un rapporto di

¹¹⁰ Cfr. Ivi, p. 11.

¹¹¹ Anche detta “*shared administration*”. Sul tema si vedano C. Franchini, Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario, Cedam, Padova, 1993; ID., La Commissione delle comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com, 1993, p. 669.

¹¹² J. Ziller, Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et the coadministration et les fondements du droit administrative européen, in J-B Auby, J. Dutheil de la Rochère, Droit administratif Européen, Bruylant, bruxelles, 2007, p. 235.

¹¹³ E. Chiti, C. Franchini, L'integrazione amministrativa europea, cit., p. 61.

necessità e complementarità¹¹⁴: in poche parole, si realizza un processo che vede coinvolti due centri di potere, ovvero la Commissione, da una parte, che effettua le scelte, stabilisce i principi generali, dirige, approva, coordina e controlla, e l'autorità di gestione, dall'altra parte, che provvede, anche attraverso altri soggetti, all'effettiva realizzazione dell'intervento, assicurando l'efficace e regolare gestione dell'esecuzione concreta¹¹⁵.

Un primo strumento di coamministrazione, nato negli anni sessanta, è quello dei comitati¹¹⁶. Questi nascono come mezzi di controllo del Consiglio sull'operato della Commissione, ma rappresentano figure di composizione fra il livello amministrativo comunitario e nazionale¹¹⁷. Essi, infatti, sono composti da rappresentanti nazionali e da un membro della Commissione che, il più delle volte, presiede il comitato stesso. Come figure di composizione, i comitati fungono anche da strumento di coordinamento orizzontale tra le amministrazioni nazionali, favorendo l'integrazione orizzontale. Essi sono stati la prima espressione di una forma di integrazione sul piano dell'organizzazione e del superamento tanto del modello dell'amministrazione diretta, quanto di quello dell'amministrazione indiretta.

Un'altra forma di coamministrazione, sviluppatasi dagli anni Ottanta, è quella dei procedimenti composti. Questa volta, l'integrazione riguarda il piano dell'attività, e si esplica attraverso un procedimento amministrativo "composto" in cui sono coinvolte amministrazioni

¹¹⁴ D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*. Giappichelli editore, Torino, 2014, p.236.

¹¹⁵ E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p.65.

¹¹⁶ Il sistema dei comitati della "comitologia" è mutato profondamente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Per un'analisi più approfondita si rinvia al Capitolo 3 del presente lavoro. Si segnala inoltre che il ruolo assunto dai comitati è stato esaminato in varie occasioni dalla Corte di giustizia la quale ha ritenuto i comitati compatibili con il sistema dei Trattati in quanto non attentano all'equilibrio istituzionale comunitario, ed in particolare dell'autonomia della Commissione nell'esercizio delle sue funzioni di attuazione del diritto comunitario (Corte di giustizia, sentenza *Koester*, 17 dicembre 1970, causa 25/70, EU:C:1970:115 e sentenza *Denkavit*, 7 ottobre 1977, causa 5/77, EU:C:1977:144). M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p. 310.

¹¹⁷ Il fenomeno dei comitati ha origine nei primi anni sessanta, quando il Consiglio inaugura la pratica della delega alla Commissione dell'esercizio del potere di adottare norme secondarie per far fronte all'eccessivo carico di lavoro nel settore della politica agricola. La delega però è accompagnata da un'accortezza: la Commissione prima di adottare la misura deve obbligatoriamente richiedere il parere di un "comitato di gestione" che può approvarla o respingerla, consentendo al Consiglio di riappropriarsi del potere normativo scegliendo a maggioranza qualificata una misura diversa. La pratica del Consiglio di procedere all'istituzione di comitati di gestione fu poi estesa agli altri settori di intervento comunitario e perfezionata. Cfr. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 60.

nazionali ed amministrazioni europee¹¹⁸. Nella coamministrazione, intesa come modalità di esercizio di una funzione, una funzione unica viene attribuita a soggetti diversi operanti su due livelli legati da una forte interdipendenza: l'attività dell'uno è essenziale per l'attività dell'altro.

Negli anni Novanta del secolo scorso si è poi assistito al superamento delle forme tradizionali di coamministrazioni a favore allo sviluppo di nuove forme di integrazione più complesse: le reti di amministrazioni. Il fenomeno è stato definito “integrazione decentrata”¹¹⁹. Tale nozione fa riferimento alle normative comunitarie che distribuiscono le competenze relative ad una determinata funzione tra una pluralità di uffici, nazionali, sovranazionali e talvolta misti, procedendo contestualmente all'istituzione, nel settore interessato, di un'agenzia comunitaria e prevedendo una serie di strumenti di raccordo e di integrazione che pongono l'agenzia al centro della rete¹²⁰. Le agenzie europee¹²¹ nascono, dunque, come strumenti di integrazione tra le

¹¹⁸ Sui procedimenti composti si veda il Capitolo 2 della Parte I di questo lavoro.

¹¹⁹ Si veda a tal proposito E. Chiti, *Le agenzie. Unità e decentramento nell'amministrazione comunitaria*, Cedam, Padova, 2002; sulle agenzie si vedano anche A. Kreher, F. Martines, *Le “agenzie” della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1996, p. 97; C. Franchini, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1997, p. 15.; R. Dehousse, *Regolazione attraverso reti nella Comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com., 1997, p. 629.

¹²⁰ C. Fraticelli, *L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni*, cit., pp. 23-24.

¹²¹ Le agenzie a cui si fa riferimento sono del tutto diverse delle agenzie esecutive che sono enti strumentali della Commissione. A proposito delle agenzie si deve osservare che parte della scienza giuridica aveva sollevato la questione della legittimità comunitaria delle disposizioni istitutive delle agenzie europee: nel 1958 infatti, la Corte di giustizia aveva assunto un orientamento che escludeva la legittimità della delega di poteri che attribuisce ad organi terzi una libertà d'apprezzamento tale da concretizzarsi in un vero e proprio potere discrezionale (Corte di giustizia, sentenza *Meroni*, 17 luglio 1959, cause 9/56 e 10/56, EU:C:1959:19). La ragion d'essere di tale limitazione andava ravvisata nel principio dell'equilibrio istituzionale, come garanzia fondamentale prevista dal Trattato. Se il principio dell'effetto utile, da un lato, non escludeva la possibilità di una delega di poteri ad organismi terzi, purché ciò fosse necessario per realizzare gli obiettivi della disposizione rilevante, dall'altro lato il rispetto dell'equilibrio dei poteri circoscriveva il possibile ambito della delega ai soli poteri di mera esecuzione. La conclusione che se ne traeva era che l'istituzione di agenzie europee poteva considerarsi legittima ai sensi del Trattato solo là dove essa risultasse necessaria per la realizzazione degli obiettivi che i poteri attribuiti alla Comunità intendono realizzare e non fossero delegati poteri che comportassero un reale margine di apprezzamento. La ricostruzione, tuttavia, non appare convincente. Ciò innanzitutto in considerazione del mutato significato della nozione di equilibrio istituzionale, il quale è stato oggetto di una sostanziale reinterpretazione da parte degli stessi giudici comunitari in una complessa giurisprudenza che ne ha ridefinito la natura ed il contenuto, incoraggiando l'inventiva delle autorità nazionali. In aggiunta, l'istituzione di agenzie europee non dà luogo ad una ipotesi di delega di poteri della Commissione ad un organismo terzo, così come tale istituto è inteso nella giurisprudenza citata, ma ad un fenomeno giuridico più complesso che si caratterizza per la circostanza che mediante un atto di diritto comunitario, si istituisce un'organizzazione decentrata e basata sulla collaborazione tra autorità comunitarie ed amministrazioni nazionali. La legittimità comunitaria dell'istituzione delle agenzie deve derivarsi piuttosto dalle previsioni, nel Trattato, di disposizioni che lasciano prefigurare la possibilità di creare nuovi organismi volti a realizzare forme di

amministrazioni nazionali e quella europea nell'esercizio di funzioni tecniche, in modo da garantire un adeguato livello di uniformità nel mercato comune senza modificare lo schema dell'esecuzione decentralizzata¹²². La scelta del modello dell'agenzia¹²³ è riconducibile all'esigenza di razionalizzare l'esercizio di alcune funzioni, talvolta assicurando un regime giuridico sovranazionale che si affianca a quelli propri degli Stati membri, talaltra modificando la disciplina europea preesistente e migliorando la distribuzione dei compiti tra le autorità dell'Unione, altre volte ancora prevedendo un regime che consente la realizzazione a livello europeo di attività precedentemente svolte dalle autorità nazionali in modo non coordinato¹²⁴. Inoltre, attraverso il ricorso alle agenzie si vuole realizzare un decentramento di attività che non possono essere svolte direttamente dall'amministrazione centrale, per motivi di ordine politico o per ragioni tecniche, lasciando immutato il ruolo e la posizione della Commissione¹²⁵. Ed ancora, il modello dell'agenzia consente di realizzare moduli organizzativi che permettano la partecipazione, oltre che di funzionari europei, anche di esperti e di rappresentanti dei settori interessati, così da realizzare l'integrazione, per un verso, e il coordinamento, per l'altro, tra gli uffici titolari di attribuzioni che operano a differenti livelli¹²⁶. Infine, le agenzie rappresentano

collaborazione tra le amministrazioni nazionali e fra queste ultime e quella europea al fine del raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea. G. della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., pp. 79-80.

Con il Trattato di Lisbona, inoltre, la dottrina Meroni sembra definitivamente superata per via dei ripetuti riferimenti dei Trattati agli "organi ed organismi", il che equivale al riconoscimento di un sistema che non si fonda esclusivamente sulle istituzioni, ma nel quale è autorizzata una ulteriore articolazione non predefinita. In questi termini, l'esistenza di apparati diversi dalle istituzioni non deve più giustificarsi su ineludibili necessità organizzative la cui soddisfazione deve però rispettare l'equilibrio dei poteri, ma ha un autonomo fondamento positivo che consente di concepirne la costituzione in termini diversi da una delega. M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 56.

¹²² Con le agenzie è stato introdotto nell'ordinamento europeo un istituto particolarmente diffuso negli ordinamenti anglosassoni. Il modello anglosassone ha influenzato le agenzie europee in relazione alla struttura e all'uso di una certa terminologia. Inoltre entrambi gli istituti rispondono all'esigenza che l'intervento pubblico in determinati settori sia connotato da tecnicismo e neutralità. Le agenzie europee hanno però assunto anche dei caratteri di originalità. I Profili comparati sono analizzati in L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2003, p. 393.

¹²³ Ne sono esempi l'Agenzia europea dell'ambiente, l'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, ecc.

¹²⁴ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 220; G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 75.

¹²⁵ M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 221.

¹²⁶ *Ibidem*.

strutture idonee allo svolgimento di compiti sostanzialmente tecnici, che per questo necessitano di una particolare competenza¹²⁷.

Anche se istituite in momenti diversi e caratterizzate da elementi non sempre sovrapponibili, le agenzie europee seguono in genere un medesimo modello di struttura organizzativa interna: un direttore esecutivo, un comitato scientifico, composto da esperti del settore, ed un consiglio di amministrazione dove siedono rappresentanti degli Stati membri e rappresentanti della Commissione¹²⁸. Scopo principale della loro istituzione è far funzionare reti di amministrazioni nazionali che svolgono una qualche attività nell'attuazione delle politiche comunitarie¹²⁹. Esse, in particolare, possono essere considerate titolari dell'esercizio di una specifica funzione amministrativa: la funzione regolatoria¹³⁰. In essa rientrano tutte quelle forme di intervento pubblico che sono parte del mercato, nel senso che contribuiscono a conformarlo, stabilendo equilibri che attivano interessi, i quali si avvalgono della regolazione come opportunità da sfruttare¹³¹. La funzione regolatoria, peraltro, viene condivisa con le amministrazioni nazionali e ripartita dal legislatore comunitario in base ad un criterio riconducibile al principio dell'efficiente svolgimento che orienta l'individuazione delle autorità nazionali e comunitarie competenti, la distinzione dei loro poteri e la definizione dell'ambito del loro intervento¹³². Ne consegue che non esiste uno schema giuridico ricorrente, bensì vi possono essere diversi modelli quanto al grado di policentrismo e differenziazione¹³³. In particolare, le tecniche utilizzate dal legislatore per realizzare l'integrazione della funzione sono due: quando il settore richiede una maggiore istituzionalizzazione, la funzione è articolata in una precisa sequenza procedimentale nella quale sono coinvolte sia le amministrazioni nazionali che quella europea secondo lo schema dei procedimenti composti; negli altri settori, è stabilito che la funzione sia svolta dalla "rete" senza individuare un netto riparto delle competenze. In questo caso è sufficiente la sola presenza

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 313. L'organo al quale spetta la funzione di dirigere l'agenzia è per la sua composizione al tempo stesso strumento di integrazione verticale e di coordinamento orizzontale. C. Fraticelli, *L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni*, cit., pp. 23-24.

¹²⁹ R. Dehousse, *Regolazione attraverso reti nella Comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, cit., p. 641.

¹³⁰ In questo senso E. Chiti, *Le agenzie. Unità e decentramento nell'amministrazione comunitaria*, cit.

¹³¹ S. Cassese, *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesaurò, M. d'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 19.

¹³² E. Chiti, *Le agenzie. Unità e decentramento nell'amministrazione comunitaria*, cit., p. 446.

¹³³ C. Fraticelli, *L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni*, cit., p. 30.

dell'agenzia per dare stabilità ai rapporti fra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione comunitaria¹³⁴.

In definitiva, le agenzie europee possono essere qualificate quali uffici comunitari, dotati di personalità giuridica e titolari di attribuzioni che sono loro conferite dalla normativa sovranazionale, ausiliari rispetto alla Commissione e organizzati secondo la formula della rappresentatività, i quali sono volti, allo stesso tempo, a dare ordinamento decentrato alla materia ed a garantire la collaborazione tra i governi nazionali e tra questi e l'amministrazione centrale comunitaria¹³⁵. Esse sono l'emblema dell'integrazione amministrativa raggiunta tra l'ordinamento sovranazionale e quello degli Stati membri.

3. 4 Le altre forme di integrazione amministrativa

Oltre che dalla Commissione ed dai suoi uffici, nella veste di amministrazione diretta, dalle amministrazioni nazionali in funzione comunitaria e dagli organi misti, l'organizzazione amministrativa europea è composta da altre figure, in merito ai quali si daranno solo brevi cenni.

Nell'ambito dell'amministrazione europea, innanzitutto, possono essere fatte rientrare le cosiddette autorità indipendenti europee¹³⁶. Si tratta di istituzioni a cui si vuole garantire una specifica posizione di indipendenza non solo nei confronti dei poteri nazionali e governativi, ma anche rispetto al potere economico e burocratico, in ragione delle funzioni atipiche loro attribuite: più che amministrative, di direzione controllo e risoluzione dei conflitti. Ciò si è realizzato attraverso il riconoscimento di caratteristiche organizzative peculiari, che permettano loro di agire in una posizione di terzietà e di neutralità rispetto agli interessi esterni che possono condizionarne le scelte¹³⁷. Per quanto le autorità amministrative indipendenti abbiano aumentato il livello di complessità del sistema organizzativo dei pubblici poteri comunitari e, in particolare,

¹³⁴ Ivi, pp. 31-32.

¹³⁵ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 76.

¹³⁶ Ne sono esempi il Mediatore europeo, il Garante europeo della protezione dei dati o l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Sulle autorità indipendenti si veda, uno per tutti, F. Merusi, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 19 e ss.

¹³⁷ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit. p. 224.

dei rapporti con le amministrazioni degli Stati membri, determinando un ulteriore fattore di frammentazione dell'assetto amministrativo, esse contribuiscono a combinare, a temperare ed a regolare istanze diverse, assicurandone, in ultima analisi, il giusto equilibrio¹³⁸. Negli ultimi anni, poi, è emersa la tendenza all'istituzione di sistemi comuni di autorità indipendenti, ad esempio attraverso la creazione di un'autorità indipendente europea che riunisce quelle nazionali¹³⁹, o mediante un concerto europeo dei regolatori¹⁴⁰, o ancora realizzando una organizzazione unitaria nel quale si vengono ad integrare vari soggetti, verticalmente ed orizzontalmente, come nella disciplina della concorrenza¹⁴¹.

Vi sono poi sistemi comuni che si caratterizzano quali proiezioni degli Stati membri, istanze di cooperazione *bottom-up* e meccanismi di associazione degli organismi nazionali in organismi europei¹⁴². I principali esempi sono il sistema per l'informazione di polizia coordinato da Europol, il sistema per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri coordinato da Eurojust, il sistema per la formazione degli alti funzionari incaricati dell'applicazione della legge coordinato dall'Accademia europea di polizia (Cepol). In questi casi il diritto europeo conferisce le attribuzioni amministrative necessarie allo svolgimento della funzione europea ad una pluralità di amministrazioni, nazionali, miste ed europee, che non includono la Commissione¹⁴³.

Infine va ricordato che, così come i poteri pubblici nazionali, le amministrazioni europee possono avvalersi di privati per singole attività o per l'esercizio continuativo di funzioni amministrative. Il caso di maggior rilevanza è l'attività di normalizzazione, cioè l'attività di quelle norme di natura eminentemente tecnica che sono dirette a definire le caratteristiche di un prodotto, i suoi processi di produzione e le metodologie di misurazione¹⁴⁴. Del sistema europeo di normalizzazione fanno parte vari soggetti: il Consiglio, il Parlamento, la Commissione, gli organismi europei di normalizzazione ovvero associazioni internazionali *no profit*, alcune organizzazioni comuni delle amministrazioni nazionali e della Commissione, le amministrazioni

¹³⁸ E. Chiti, C. Franchini, L'integrazione amministrativa europea, cit., p. 79.

¹³⁹ È il caso del Garante europeo per la protezione dei dati.

¹⁴⁰ Come nel settore delle telecomunicazioni. A tal proposito si veda S. Cassese, Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni, in Giorn. Dir. amm, 2002, p. 689.

¹⁴¹ M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit. p. 227 e ss.

¹⁴² G. Della Cananea (cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 84.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit. p. 231 e ss.

centrali degli Stati membri e gli organismi nazionali incaricati della valutazione di conformità dei prodotti ai requisiti essenziali fissati dalle direttive di armonizzazione tecnica.

Ancora una volta, quindi, la collaborazione di più soggetti allo svolgimento dell'attività amministrativa riconferma la natura essenzialmente plurale e composita¹⁴⁵ dell'organizzazione amministrativa europea.

¹⁴⁵ Si veda a proposito G. Della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

4. Le reciproche influenze tra diritto amministrativo europeo e diritti amministrativi nazionali

L'analisi fin qui svolta sull'evoluzione, le caratteristiche e i moduli organizzativi del sistema amministrativo europeo ci porta ad affermare che il diritto comunitario ha influito in vari modi sui sistemi amministrativi nazionali. Dalla prospettiva degli Stati membri, infatti, le conseguenze dell'integrazione amministrativa tra amministrazioni europee e amministrazioni nazionali sono state avvertite sul piano dell'organizzazione, su quello delle funzioni e anche su quello del procedimento.

In primo luogo, l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa europea ha influenzato le strutture amministrative degli Stati membri poichè tra l'ordinamento sovranazionale e quelli interni si è instaurato un rapporto di tipo circolare, dove si determinano in via continuativa comparazioni e scambi di principi ed istituti giuridici¹⁴⁶. In particolare, il nuovo modello dell'organizzazione composta, che si articola su strutture che operano in sedi differenti, ma che risultano complementari le une con le altre, presuppone una integrazione tra ordinamenti: la disciplina dell'organizzazione viene così sottratta alla discrezionalità degli Stati membri e da nazionale diventa europea¹⁴⁷. In certi casi, le decisioni relative ai modelli ed ai moduli da utilizzare sono obbligate in quanto dipendono da quelle adottate a livello sovranazionale, quasi venendo a concretizzare una sorta di "ente autarchico comunitario"¹⁴⁸. In altri casi, l'Unione definisce puntualmente la disciplina di una determinata materia e, pur in assenza di specifiche previsioni di tipo organizzativo, le amministrazioni nazionali non possono che conformarsi a quanto stabilito in sede europea.

In secondo luogo, dal punto di vista delle funzioni, possiamo riconoscere che le amministrazioni nazionali continuano a reggere gran parte del carico amministrativo richiesto dall'attuazione del diritto europeo. Tuttavia, la loro attività è soggetta ormai a discipline molto analitiche, tanto da operare esse stesse come amministrazioni funzionalmente europee. Dunque, vi è un fenomeno di funzionalizzazione comunitaria delle amministrazioni nazionali¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Ivi, p. 237.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Per richiamare F. Merusi, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, cit.

¹⁴⁹ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 153-154.

Infine, i modelli di esecuzione basati sulla collaborazione tra amministrazioni nazionali e comunitarie e sulla ripartizione delle competenze, con conseguente integrazione tra i due livelli, vedono una condivisione delle funzioni amministrative, le quali sono esercitate congiuntamente. La natura condivisa di molte funzioni amministrative a sua volta, si riflette sui modi di svolgimento: poiché le funzioni amministrative si esplicano attraverso procedimenti amministrativi, questi divengono a loro volta “composti”¹⁵⁰.

In definitiva, il prodotto ultimo della signoria del diritto comunitario sui diritti amministrativi nazionali è la tendenza alla conformazione: i sistemi nazionali, pur se non obbligati, saranno portati a darsi ordinamenti simili a quello superiore¹⁵¹.

Ma il fenomeno dell’integrazione amministrativa comprende anche un effetto inverso: ossia l’influenza, più circoscritta ma non meno significativa, dei diritti amministrativi nazionali sulla regolazione che disciplina l’azione delle amministrazioni dell’Unione europea. Ne sono un esempio evidente i principi dell’azione amministrativa elaborati dalla Corte di giustizia che, com’è noto, sono stati costruiti dal giudice europeo a partire dalle tradizioni comuni degli Stati membri, anche se la loro portata può differire rispetto a quella prevista negli ordinamenti interni e il processo per la loro individuazione è stato spesso il frutto di un’opera creativa della Corte di Lussemburgo¹⁵².

A questi due esiti del processo di formazione di un unico sistema amministrativo europeo se ne aggiunga un altro: la propensione dei diritti amministrativi nazionali ad aprirsi reciprocamente. L’“apertura laterale”¹⁵³ dei diritti amministrativi nazionali a volte si esplica attraverso un semplice confronto tra i diritti amministrativi degli Stati membri, che diviene sistematico per via della diffusione di sistemi amministrativi comuni. Sono le stesse amministrazioni nazionali che partecipano ai nuovi sistemi transnazionali a comparare i diversi diritti amministrativi ed a valutarne i punti di forza e di debolezza in modo da individuare delle *best practices* o mettere a punto condotte comuni. Altre volte sono i regolati che effettuano il

¹⁵⁰ Ivi, p. 154.

¹⁵¹ S. Cassese, Diritti amministrativi comunitari e nazionali, cit., p. 10.

¹⁵² Dei principi sull’azione amministrativa elaborati dalla Corte di giustizia si parlerà nel Capitolo 2, Parte I, di questo lavoro.

¹⁵³ Si vedano a tal proposito S. Cassese, Il diritto amministrativo: studi e prospettive, Giuffrè, Milano, 2010; L. Torchia, Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza dell’ordinamento europeo, cit.; G. Vesperi, Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali, Giuffrè, Milano, 2011.

confronto soprattutto nei settori nei quali il diritto dell'Unione mette in concorrenza tra loro le amministrazioni degli Stati membri¹⁵⁴. Frutto dell'integrazione orizzontale tra amministrazioni nazionali è un comune orientamento verso l'imitazione: i sistemi nazionali, una volta stabilito un minimo comune determinatore, potranno facilmente trapiantare istituti propri di altri diritti amministrativi nazionali¹⁵⁵.

Un ultimo elemento va aggiunto ai precedenti: secondo il diritto comunitario, in particolari settori, una volta che sia stata raggiunta un'armonizzazione minima, può esservi una concorrenza diretta, ovvero non mediata attraverso il diritto comunitario, tra le stesse istituzioni nazionali per via del principio di mutuo riconoscimento¹⁵⁶. Un'impresa, perciò, può decidere di rivolgersi alle istituzioni di uno Stato diverso dal proprio per chiedere una certificazione o un'autorizzazione, e queste ultimi saranno riconosciuti nel paese di origine del soggetto richiedente.

In conclusione, dai fenomeni appena descritti ne deriva una progressiva, anche se lenta, convergenza dei diritti amministrativi nazionali¹⁵⁷. Dati questi presupposti, l'eventuale codificazione delle norme e dei principi sul procedimento amministrativo europeo, oggetto del presente studio, non farebbe che accelerare quel processo di integrazione amministrativa già in atto e che difficilmente potrà arrestarsi.

¹⁵⁴ M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 73-74.

¹⁵⁵ S. Cassese, *Diritti amministrativi comunitari e nazionali*, cit., p. 10.

¹⁵⁶ *Ibidem*. Per risolvere il problema costituito dagli ostacoli normativi alla libera circolazione delle merci e dei servizi, il Trattato di Roma non si è limitato a stabilire un'unione doganale, ma ha previsto il ravvicinamento delle disposizioni. Ma il processo normativo si è rivelato troppo lento. La Corte di giustizia, nella nota sentenza *Cassis de Dijon*, ha così stabilito che le regole sulla composizione alcolica dei liquori e sulla loro etichettatura stabilite in un paese potevano produrre i propri effetti anche all'interno degli altri. Ciò significava affermare il mutuo riconoscimento delle legislazioni o, più esattamente, l'equivalenza funzionale delle regole giuridiche con cui lo Stato di provenienza d'una merce ne disciplina la produzione, la distribuzione, la vendita al pubblico (Corte di giustizia, sentenza *Rewe Zentral*, 20 febbraio 1979, causa 120/78, EU:C:1979:42). La Corte ha comunque precisato che gli Stati conservano la potestà di limitare la libera circolazione delle merci per "esigenze imperative" quali la tutela della salute pubblica o della sicurezza pubblica. G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 6. Per uno studio più approfondito sul principio del mutuo riconoscimento si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

¹⁵⁷ *Ibidem*. Da quanto detto non bisogna trarne, però, la conclusione che sia un atto un processo di omologazione delle culture giuridiche nazionali: l'Unione, anzi, rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri. Cfr. G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 54.

PARTE I

Capitolo 2

Principi e caratteri del procedimento amministrativo europeo

SOMMARIO: 1. La nascita dell'interesse per il procedimento amministrativo europeo. – 2. I principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia. – 2.1 Il principio del rispetto del diritto e il principio di legalità. – 2.2 Il principio di uguaglianza e il principio di non discriminazione. – 2.3 Il principio di proporzionalità. – 2.4 Il principio di imparzialità. 2. 5 La certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento. – 2. 6 Il diritto ad essere ascoltati e il *due process of law*. – 2. 7 Il principio di azionabilità delle pretese. – 2.8 Il diritto ad una buona amministrazione. – 2.9 L'obbligo di motivazione. – 2.10 Trasparenza e diritto di accesso ai documenti. – 3. Le fasi del procedimento amministrativo europea. – 4. Le funzioni del procedimento amministrativo europeo. – 5. I tipi di procedimenti. – 6. Procedimenti nazionali, sovranazionali, composti. – 7. Cenni sui profili problematici dei procedimenti composti.

1. La nascita dell'interesse per il procedimento amministrativo europeo

Come è accaduto negli ordinamenti nazionali, anche nell'Unione europea il procedimento amministrativo¹⁵⁸, inizialmente, è stato scarsamente considerato. Le ragioni possono essere ricercate in fattori comuni a quelli che hanno causato il medesimo ritardo nei diritti nazionali e in fattori specifici del diritto europeo.

Tra i primi ricordiamo la convinzione, tipica del diritto amministrativo di alcuni Stati membri, che giuridicamente più rilevante rispetto al procedimento è il provvedimento che lo conclude¹⁵⁹. L'atto in questione non solo rispecchia il rapporto amministrazione-singolo, ma è rispetto ad esso che si possono esperire i rimedi giurisdizionali. Al contrario, ciò che precede la conclusione del procedimento assume rilevanza solo in modo indiretto e filtrato dal provvedimento finale¹⁶⁰. Un simile approccio lo troviamo, tra l'altro, anche nel diritto privato: l'influenza della dogmatica privatistica sugli studi amministrativistici porta a suddividere gli atti amministrativi in meri atti e atti negoziali, a seconda se endoprocedimentali o conclusivi del procedimento, con la conseguenza che i primi non sono giuridicamente rilevanti¹⁶¹. Altri fattori comuni sono stati: l'idea che il diritto amministrativo, per la sua intrinseca vitalità, sia immune dalla codificazione; il fatto che le poche norme sull'attività amministrativa avevano ad oggetto gli atti amministrativi e non i procedimenti¹⁶².

Tra i fattori caratteristici del diritto europeo ritroviamo, invece, l'iniziale disattenzione per il fenomeno amministrativo, la concezione del sistema comunitario come variante del modello dell'organizzazione internazionale ed il modello dell'esecuzione indiretta. Inoltre, nel sistema comunitario, non vi era distinzione tra atti normativi e atti amministrativi¹⁶³, con l'effetto che si era portati a pensare che fosse prevalente la dimensione normativa rispetto a quella

¹⁵⁸ Per procedimento amministrativo, secondo la dottrina italiana, si intende quella serie di atti e di operazioni tra loro coordinati, che, attraverso l'adozione di un atto finale, hanno come scopo il perseguimento della collettività. A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di Sabino Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000, p.1036.

¹⁵⁹ Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 421 e ss.; M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 332 e ss.

¹⁶⁰ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 422.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 333.

¹⁶³ Cfr. G. Della Cananea, *L'amministrazione europea*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 1863.

amministrativa, di pertinenza prevalentemente statale¹⁶⁴. Nel Trattato di Roma, peraltro, vi era un solo riferimento agli atti e alle loro possibili invalidità: l'art. 230, ora 263 Tfu, era dedicato al ricorso di annullamento ed agli atti impugnabili in quella sede. E sebbene la Corte di giustizia avesse elaborato fin dal sesto decennio del Ventesimo secolo una serie di principi generali riguardanti lo svolgimento dei procedimenti, la comunità scientifica sembrava ignorarli¹⁶⁵.

Le cose iniziarono a cambiare man a mano che emergeva l'importanza del procedimento come luogo dell'acquisizione e della valutazione di tutti gli interessi coinvolti, nonché della loro comparazione e della risoluzione dei conflitti attraverso una possibile soluzione compositiva, ma anche come sede di definizione della discrezionalità amministrativa e, allo stesso tempo, come strumento per la risoluzione anticipata delle controversie, con spiccato carattere partecipativo e di garanzia per gli interessati¹⁶⁶. La scienza amministrativistica andò maturando, emancipandosi dall'influenza privatistica, e in molti Stati membri furono adottate delle leggi generali sul procedimento amministrativo. A livello europeo, legislatori e studiosi hanno acquisito piena consapevolezza dell'importanza del fenomeno amministrativo e delle sue forme: dall'esecuzione diretta a quella indiretta, passando per le varianti intermedie. La disciplina europea sull'attività amministrativa si è arricchita di nuove norme, anche di rango primario, e la distinzione tra atti normativi e amministrativi è divenuta chiara¹⁶⁷. Il fattore più rilevante per il ruolo assunto dai procedimenti amministrativi è stata comunque la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha elaborato i principi generali di diritto comunitario, molti dei quali sono specificatamente principi sul procedimento¹⁶⁸. Lo studio dei caratteri del procedimento amministrativo europeo, pertanto, deve partire proprio dall'analisi di questi principi, i quali saranno certamente incorporati in un eventuale regolamento sull'attività amministrativa europea e fungeranno da guida per lo sviluppo della disciplina analitica sui procedimenti amministrativi europei.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Cfr. G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi dell'Unione europea, in M. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 501.

¹⁶⁶ M.P. Chiti, Trattato di diritto amministrativo, cit., p. 424.

¹⁶⁷ M.P. Chiti (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, cit., p. 333.

¹⁶⁸ Cfr. M.P. Chiti, Trattato di diritto amministrativo, cit., p. 426. Un importante contributo per la rilevanza giuridica del procedimento è derivato anche dal Consiglio d'Europa che ha promosso una serie di risoluzioni e raccomandazioni in tema di garanzia del giusto procedimento e della prevenzione procedimentale della cattiva amministrazione.

2. I principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia

A fronte di una sostanziale lacuna dei Trattati, si può affermare che lo sviluppo del diritto amministrativo europeo è stato plasmato dalla capacità creatrice della giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁶⁹. Infatti, se i principi di diritto costituzionale sono in gran parte condivisi nei vari paesi, all'inizio dell'esperienza comunitaria la situazione dei diritti amministrativi nazionali era varia ed articolata¹⁷⁰. La Corte ha in parte estrapolato dalle tradizioni costituzionali comuni principi generali condivisi dai vari ordinamenti; in parte fatto propri principi tipici solamente di alcuni Stati; in parte elaborato principi originali. Essa ha dato avvio al processo di individuazione dei principi generali con la storica sentenza *Algera*¹⁷¹. Qui la Corte, per la prima volta, si era trovata a dover decidere su una questione di diritto amministrativo per la cui soluzione il Trattato non prevedeva alcuna norma. Il caso riguardava la revoca di un provvedimento amministrativo emanato da un organo della Ceca nei confronti di un dipendente dell'assemblea. Si trattava di capire in quali casi l'ordinamento giuridico comunitario garantiva la stabilità delle situazioni giuridiche soggettive del privato riguardo ai cambiamenti suscettibili di derivare dai provvedimenti delle pubbliche amministrazioni¹⁷². La Corte, dopo aver dichiarato che si trattava di un problema di diritto amministrativo ben noto nella giurisprudenza e nella dottrina di tutti i paesi della Comunità ma per la cui soluzione il Trattato non conteneva alcuna norma giuridica, per non esporsi ad accuse di denegata giustizia¹⁷³, si era sentita obbligata a rispondere risolvendo tale questione «informandosi alle leggi, alla dottrina ed alla giurisprudenza degli Stati membri»¹⁷⁴. Il Trattato di Parigi, infatti, prevedeva che le istituzioni comunitarie emanassero atti,

¹⁶⁹ «Nessuno dei padri fondatori della Comunità economica europea avrebbe potuto immaginare quanto pervasivo ed originale sarebbe stato il ruolo svolto dalla Corte di giustizia per l'edificazione dell'ordinamento giuridico comunitario, non direttamente desumibile dal Trattato ed originale *tertium genus* rispetto all'ordinamento internazionale ed agli ordinamenti nazionali» M.P. Chiti, I signori del diritto comunitario: La Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1991, p. 796.

¹⁷⁰ M.P. Chiti, The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification, cit., pp. 664-665.

¹⁷¹ Corte di giustizia, sentenza *Algera*, 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e 3-7/57, EU:C:1957:7.

¹⁷² Cfr. G.Della Cananea (a cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi ed istituti, cit., p. 36.

¹⁷³ La formulazione ricorda il divieto di *deni de justice* del Codice civile francese e rende evidente l'influenza determinante esercitata dal diritto amministrativo francese sullo sviluppo del diritto amministrativo europeo. J. Schwarze, I principi dello Stato di diritto per l'azione amministrativa nella "vecchia" e nella "nuova" Europa, cit., p. 1282.

¹⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza *Algera*, 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e 3-7/57, EU:C:1957:7.

generali ed individuali, ma non contemplava espressamente il potere di revocarli qualora essi si rivelassero contrari al diritto o lo richiedesse l'interesse pubblico. L'avvocato generale, il francese Lagrange, osservava, a tal proposito, che, pur se non previsto dalle disposizioni pattuite dagli Stati al momento della stipulazione del Trattato, l'esercizio del potere di revoca era sancito dalle norme degli ordinamenti degli Stati membri o, comunque, ritenuto coerente con quelle norme: si trattava di un principio generale del diritto, comune agli ordinamenti nazionali. La Corte di giustizia decise, dunque, di applicare il potere di revoca anche all'interno dell'ordinamento comunitario, in quanto, appunto, principio generale del diritto¹⁷⁵.

A partire da questa importante pronuncia, la Corte di giustizia ha elaborato, nel corso del tempo, un copro organico di principi generali¹⁷⁶ che si riferiscono proprio all'amministrazione, intesa sia come organizzazione che come attività¹⁷⁷. In questa sede ne verranno esaminati solo alcuni, in particolare quelli che assumono più rilevanza ai fini dell'analisi sul procedimento amministrativo europeo¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit. p. 61.

¹⁷⁶ La letteratura sui principi generali è vastissima. Tra i tanti contributi si segnalano M.P. Chiti, The role of the European Court of Justice in the development of the general principles and their possible codification, cit., p. 661; A. Trabucchi, regole di diritto e principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario, in Riv. dir. civ., 1991; T. Tridimas, The general principles of UE Law, Oxford University Press, 1999; G. Tesaro, Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali, in Ass. Costituzionalisti, Atti del convegno di Perugia 1999, Cedam, Padova, 2000; 511; F. Toriello, I principi generali del diritto comunitario, Giuffrè editore, Milano, 2000; G. Della Cananea, C. Franchini, I principi del diritto amministrativo europeo, cit.; A. Massera, I principi generali, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit.; C. Franchini, European principles governing national proceeding, in Law and Contemporary problems, 2004, p. 183; J. Schwarze, I principi dello Stato di diritto per l'azione della "Vecchia" e nella "Nuova" Unione europea, cit., p. 1279; J. Schwarze, Rules and general principles of European administrative Law, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2004, p. 1219; A. Massera, I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, in Dir. amm., 2005, p. 707; H. Hofmann, General principles of EU Law and EU Administrative Law, in C. Barnard, S. Peers, European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹⁷⁷ M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 102. Sui principi di diritto amministrativo e le Corti si veda *The principles of Administrative procedure and the Eu Courts: an evolution in progress?*, in Review of Adm. Law, 2011, p. 45.

¹⁷⁸ Non è possibile in questa sede svolgere un'analisi completa dei principi generali del diritto dell'Unione europea, così com'è impossibile esaminare in maniera approfondita i vari principi. I principi che verranno analizzati sono il frutto di una scelta dell'autore. È bene tener presente che l'elenco non è esaustivo.

2. 1 Il principio del rispetto del diritto e il principio di legalità

Tra i principi generali del diritto amministrativo europeo il primo e più importante è il rispetto del diritto.

Per comprendere in che misura tale principio sia stato desunto dagli ordinamenti nazionali, ma nello stesso tempo rappresenti un principio nuovo ed originale, è utile ricordare la celebre sentenza della Corte di giustizia *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁷⁹. Il caso riguardava un'impresa tedesca che, per ottenere un certificato d'esportazione, era tenuta a versare una cauzione prevista dai regolamenti comunitari. Essa, però, subiva una perdita in quanto l'operazione commerciale si realizzava solo in parte. Per questo impugnava i regolamenti applicati dall'amministrazione nazionale sostenendo che essi violassero la libertà economica ed il principio di proporzionalità garantito dalla legge tedesca. Pervenuta la questione in via pregiudiziale alla Corte, quest'ultima escludeva che la legalità comunitaria di un atto dipendesse dal rispetto delle norme costituzionali di un determinato Stato. Essa ribadiva l'autonomia dei diritti nazionali dal diritto comunitario e la prevalenza di quest'ultimo su di essi, ma affermava che il rispetto dei diritti fondamentali fa parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte assicura il rispetto. L'avvocato generale, infatti, aveva dichiarato che i principi fondamentali degli ordinamenti giuridici nazionali contribuiscono a formare il sostrato comune dal quale emerge il diritto comunitario. La Corte di giustizia, facendo propria la tesi dell'avvocato generale, valutava se i regolamenti avessero violato il principio di proporzionalità, escludendolo.

La sentenza in questione dimostra che l'Unione europea, così come gli Stati, fonda il proprio ordinamento giuridico sui principi dello stato di diritto. Tuttavia, rispetto ai diritti nazionali, ha un diverso modo di concepire il rispetto del diritto: alla base dei diritti amministrativi nazionali, infatti, vi è il principio di legalità in base al quale l'attività amministrativa deve trovare una base nella legge ed i suoi corollari, la tipicità e la nominatività dei provvedimenti amministrativi, nonché il divieto del ricorso ai poteri impliciti, ovvero non attribuiti espressamente dalla legge; il diritto europeo invece non esclude la validità degli atti

¹⁷⁹ Corte di giustizia, sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, causa 11/70, EU:C:1970:114. G. Della Cananea, C. Franchini, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 26.

hors nomenclature, ossia atipici¹⁸⁰, ma si preoccupa di verificare se chi li ha emanati disponeva della competenza per farlo¹⁸¹ e se siano state rispettate le regole procedurali. Dunque, anche nell'Unione europea vige il principio di legalità¹⁸², inteso quale sottoposizione dell'amministrazione al diritto in generale, e non specificatamente alla legge, quale principio centrale e primigenio dell'ordinamento. Discende dalla necessaria condizione che l'attribuzione della titolarità di un potere autoritativo ad un organo amministrativo sia esterna e preventiva¹⁸³ ed implica che l'attività amministrativa debba sempre trovare una base giuridica nei Trattati. A tal proposito, sono illuminanti le sentenze *Granaria*¹⁸⁴ e *Höchst*¹⁸⁵ della Corte di giustizia: nella prima essa dichiara che il rispetto del principio di legalità è una delle caratteristiche fondamentali del Trattato; nella seconda precisa che in tutti i sistemi giuridici degli Stati membri gli interventi dei poteri pubblici nella sfera dell'attività privata di qualsiasi persona, fisica o giuridica, devono essere fondati sulle norme e giustificati da motivi contemplati dalle norme.

Recentemente la Corte di giustizia ha ribadito che quello di legalità è un principio fondamentale dell'Unione affermando che, in una comunità di diritto, il rispetto della legalità deve essere pienamente garantito¹⁸⁶. Esso, pur non avendo ancora trovato una sua collocazione all'interno dei Trattati, può essere considerato ricompreso nel principio dello stato di diritto, richiamato dall'art. 2 TUE, quale valore, comune agli Stati membri, su cui si fonda l'Unione europea.

¹⁸⁰ Si vedano G. Fiengo, Gli "atti atipici" della Comunità europea, Editoriale scientifica, Napoli, 2008.P; De Luca, Gli atti atipici nel diritto dell'Unione europea, Giappichelli editore, Torino, 2012;

¹⁸¹ Corte di giustizia, sentenza *Repubblica francese c. Commissione*, 9 ottobre, 1990, causa 366/88, EU:C:1990:348.

¹⁸² Cfr. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., pp. 428-429. Sul tema della legalità comunitaria si vedano S. Flogaïtis, La notion de principe de légalité, in *Revue européenne de droit public*, 1998, p. 655; G. tesauero, Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario, in *Riv. Un. Eur.*, 1999, p. 1; N. Bassi, A volte (per fortuna) ritorna: il principio della legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e norme comunitarie, in *Foro amm.*, 2002, p. 1900; A. Ali, Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario, Giappichelli editore, Torino, 2005; F. Merusi, Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo, il Mulino, Bologna, 2007; ID, La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti, il Mulino, Bologna, 2012; ID., L'integrazione fra legalità comunitaria e legittimità amministrativa nazionale, in *Dir. Amm.*, 2009, p.43; A. Adinolfi, Il principio di legalità nel diritto comunitario, in *Dir. com. scambi int.*, 2008, p. 1; L. Saltari, La legalità comunitaria prevale sulla certezza (nazionale) del diritto, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 481; M. Macchia, La legalità amministrativa e la violazione dei diritti non statali, Giuffrè, Milano, 2012; B. Guastaferrò, Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali, Torino, Giappichelli editore, 2013.

¹⁸³ N. Bassi, Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti, Giuffrè, Milano, 2011, p. 226.

¹⁸⁴ Corte di giustizia, sentenza *Granaria*, 13 febbraio 1979, causa 101/78, EU:C:1979:38.

¹⁸⁵ Corte di giustizia, sentenza *Höchst*, 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, EU:C:1989:73.

¹⁸⁶ Corte di giustizia, sentenza *Commissione/CAS Succhi di frutta*, 29 aprile 2004, causa C-496/99, EU:C:2004:236.

2. 2 Il principio di eguaglianza e il principio di non discriminazione

Altro principio rilevante è quello di eguaglianza¹⁸⁷, spesso considerato come equivalente al principio di non discriminazione¹⁸⁸ e quindi riferito al divieto di discriminazioni in base alla nazionalità¹⁸⁹, ma che la giurisprudenza connette all'esigenza generale che l'amministrazione operi in modo corretto ed imparziale, prendendo in considerazione tutti gli interessi coinvolti, ogni qual volta disponga di un potere discrezionale¹⁹⁰.

Nei Trattati non vi era un'espressa previsione sul principio di eguaglianza. Sarà la Corte, nella sentenza *Quellmehl*¹⁹¹, ad affermare che non solo il principio di eguaglianza fa parte dei principi generali di diritto comunitario, ma che sono i divieti di discriminazione contenuti nei Trattati ad essere delle sue specificazioni, e non il contrario¹⁹². Secondo la lettura data dalla giurisprudenza, il principio implica che siano trattate nello stesso modo situazioni analoghe ed in modo differente situazioni diverse, a meno che la differenziazione nel trattamento sia

¹⁸⁷ Sul principio di eguaglianza si vedano M. Benedettelli, Il principio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee, Cedam, Padova, 1989; K. Lenaerts, l'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples, in Cahiers de droit européen, 1991, p. 3; G. Tesauero, Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario, cit., p. 1; F. Ghera, Il principio di uguaglianza nel diritto comunitario e nel diritto interno, in Riv. dir. cost., 2000, p. 3267; R. Mastroianni, Efficacia orizzontale del principio di eguaglianza e mancata attuazione nazionale delle direttive comunitarie, in Diritto, lavori, mercato, 2006, p. 442.; A. Iliopoulou, Le principe d'égalité et de non-discrimination, in J-B Auby, J. Dutheil de la Rochère, Droit administratif Européen, cit., p. 435.

¹⁸⁸ È frequente imbattersi nella equiparazione sostanziale dei due principi. Così per esempio Corte di giustizia, sentenza *Ruckdeschel*, 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, EU:C:1977:137; Corte di giustizia, sentenza *Hochstrass*, 16 ottobre 1980, causa 147/79, EU:C:1980:238; Corte di giustizia, sentenza *SAM Schiffahrt e Stapf*, 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, EU:C:1997:377; Corte di giustizia, sentenza *Karlsson*, 13 aprile 2000, causa C-292/97, EU:C:2000:202; Corte di giustizia, sentenza *Belgio e Forum 187 C.*, 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416. Nella sentenza *Repubblica di polonia c. Consiglio* (Corte di giustizia, sentenza 23 ottobre 2007, causa C-273/04, EU:C:2007:622) la Corte ha precisato che «il principio di non discriminazione impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato». Cfr. A. Simonati, Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale, Cedam, Padova, 2009, p. 219.

¹⁸⁹ Il divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità ha costituito, storicamente, la condizione essenziale per la creazione del mercato unico. A tal proposito si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte speciale, cit.

¹⁹⁰ M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 429.

¹⁹¹ Corte di giustizia, sentenza *Quellmehl*, 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, EU:C:1977:137.

¹⁹² Ibidem.

obiettivamente motivata. Il divieto di discriminazioni è stato poi alla base dell'elaborazione del principio di mutuo riconoscimento, centrale per lo sviluppo del mercato unico¹⁹³.

Oggi il principio di eguaglianza è menzionato espressamente all'art. 9 TUE, secondo il quale l'Unione rispetta in tutte le sue attività il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che devono beneficiare di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi ed organismi. La Carta dei diritti fondamentali vi dedica il Capo terzo.

2. 3 Il principio di proporzionalità

Anche il principio di proporzionalità¹⁹⁴ è di origine giurisprudenziale¹⁹⁵. La prima applicazione della proporzionalità si ha nel caso *Fédération Charbonnière de Belgique*¹⁹⁶: il giudice comunitario, senza evocare direttamente il principio, ha verificato la legittimità di un provvedimento dell'Alta autorità, ritenuto sproporzionato dai produttori di carbone, che imponeva l'abbassamento dei listini dei prezzi di quest'ultimo. Inizialmente, nell'orientamento della Corte di giustizia, il principio di proporzionalità operava esclusivamente a tutela dei

¹⁹³ Si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte speciale, cit.

¹⁹⁴ Sul principio di proporzionalità si vedano N. Emiliou, The principle of proportionality in European law. A comparative study, London-the Hague-Boston, 1996; E. D'Alessandro, Principio di proporzionalità comunitaria e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in Giust. civ., 1997, p. 2521; A. Sandulli, La proporzionalità nell'azione amministrativa, Cedam, Padova, 1998; M.C. Ciciriello, Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario, Editoriale scientifica, Napoli, 1999; T. Tridimas, Proportionality in community law, searching for appropriate standard of scrutiny, in E. Ellis (a cura di), The principle of proportionality in the laws of Europe, Oxford-Portland Oregon, 1999, 65 ss.; S. Cognetti, principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica, Torino, 2010; D.U. Galetta, Il principio di proporzionalità, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), Studi sui principi del diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2012, p. 389; A. Sandulli, Proporzionalità, in S. Cassese (a cura di) Dizionario di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4643; G. Scaccia, Il principio di proporzionalità, in S. Mangiameli (a cura di), Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze, Giuffrè, Milano, vol. II, 2006, p. 227; Spagnuolo, Il principio di proporzionalità come parametro di legittimità nelle sentenze della Corte di giustizia sulle normative nazionali relative alla circolazione delle merci e alla tutela dei consumatori, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2003, p. 1544; J. Schwarze, The principle of proportionality and the principle of impartiality in european administrative law, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003, p. 52; D.U. Galetta, Le principe de proportionnalité, in J.B. Auby, J. De la Rochère, Droit Administratif Européen, cit.; S. Villamena, Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiane e inglese, Giuffrè editore, Milano, 2008.

¹⁹⁵ La scoperta della Corte di giustizia derivava dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa tedesca ed in misura minore da quella francese. M. P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 332.

singoli¹⁹⁷. Successivamente la giurisprudenza ne ha esteso l'operatività a salvaguardia di tutte le situazioni giuridiche soggettive, configurandolo come principio generale dell'ordinamento¹⁹⁸.

Il principio di proporzionalità è entrato a far parte dei Trattati nel 1992, con il Trattato di Maastricht. Oggi, l'art. 5, par. 1, TUE prevede che l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il par. 4 del medesimo articolo stabilisce, poi, che in virtù del principio di proporzionalità l'azione dell'Unione non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato. Il principio in questione, dunque, opera come ulteriore limite al principio di sussidiarietà.

In un'accezione più ampia, il principio di proporzionalità costituisce un parametro di legittimità della normazione e dell'amministrazione in rapporto alla sfera giuridica dei privati¹⁹⁹. Esso esige che l'azione dell'amministrazione, che comporti un sacrificio degli interessi privati, non debba andare oltre quanto necessario per conseguire lo scopo prefissato. Ove si presenti una scelta tra più misure, l'amministrazione deve optare per quella che comporti il minore pregiudizio per i destinatari. È stato osservato a tal proposito che non è messa in discussione la capacità di scelta, di decisione e di azione dell'amministrazione: questa, però, non deve soltanto attenersi ai fini ed agli obiettivi stabiliti dagli atti normativi e dagli atti programmatici, ma deve anche perseguirli avendo cura di contenere nella misura minima possibile l'incidenza negativa sulle libertà e sui diritti dei destinatari della sua azione²⁰⁰. In questo senso, la proporzionalità va ben oltre la legalità, intesa come fondamento normativo dell'attività amministrativa²⁰¹.

Il giudizio della Corte di giustizia sul rispetto del principio di proporzionalità si basa su tre parametri: l'idoneità, la necessità, l'adequatezza²⁰². Il criterio dell'idoneità stabilisce che l'azione dei pubblici poteri è legittima nella misura in cui è in grado di perseguire le specifiche finalità stabilite dalle norme o da altri atti programmatici. I mezzi, cioè, devono essere coerenti con la natura dell'interesse che giustifica un determinato intervento pubblico. Il criterio della

¹⁹⁶ Corte di giustizia, sentenza *Fédération Charbonnière de Belgique*, 29 novembre 1956, causa C-8/55, EU:C:1956:7.

¹⁹⁷ In questo senso Corte di giustizia, sentenza *Fédération Charbonnière de Belgique*, 29 novembre 1956, causa C-8/55, EU:C:1956:7, e sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970, causa 11/70, EU:C:1970:114.

¹⁹⁸ A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., pp. 194-195.

¹⁹⁹ G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 39; G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 108.

²⁰⁰ G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 39.

²⁰¹ *Ibidem*.

necessarietà richiede che il mezzo prescelto per il soddisfacimento di un interesse comporti il minimo sacrificio per gli interessi contrapposti. Il criterio dell'adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto), invece, attiene al modo in cui sono stati considerati i vari interessi meritevoli di tutela, ovvero serve a verificare che sia stato effettuato un corretto bilanciamento fra di essi. Si tratta, quest'ultimo, di un giudizio molto complesso che rischia di sconfinare nel merito²⁰³. La Corte di giustizia, per un verso, ribadisce che le istituzioni dispongono di un'ampia discrezionalità nel perseguire gli obiettivi stabiliti dai Trattati, per un altro verso, se ritiene che una misura sia manifestamente inappropriata o incoerente rispetto agli obiettivi può invalidarla. Fin dai primi anni di attività dell'Alta autorità, la Corte di Lussemburgo, infatti, ha sottoposto le sanzioni da essa comminate ad un attento scrutinio, verificandone la proporzionalità rispetto alla condotta antigiuridica²⁰⁴.

Tra le applicazioni più importanti del principio di proporzionalità vi sono poi quelle che riguardano l'esercizio delle attribuzioni spettanti alle autorità nazionali²⁰⁵: le pubbliche autorità non possono stabilire obblighi e restrizioni alla libertà degli interessati in misura diversa da quella necessaria nel pubblico interesse per raggiungere lo scopo cui è preposta l'autorità responsabile, e sempre che si tratti di provvedimento necessario²⁰⁶. Anche il legislatore nazionale non deve imporre restrizioni sproporzionate rispetto alle esigenze che trovano la propria base di riferimento nel diritto comunitario²⁰⁷.

Tra i settori dove è stato utilizzato maggiormente il principio di proporzionalità ritroviamo, quindi, quello degli aiuti di stato, quello dell'organizzazione dei mercati, quello delle sanzioni per casi di violazione del diritto comunitario.

²⁰² Ivi, p. 40; G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 108.

²⁰³ G. Della Cananea (a cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 40; G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 108.

²⁰⁴ G. Della Cananea (a cura di), Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 40

²⁰⁵ Cfr. M.P. Chiti, diritto amministrativo europeo, cit., p. 440, G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 40.

²⁰⁶ Corte di giustizia, sentenza *British American Tobacco Limited*, 10 dicembre 2002, causa C-491/01, EU:C:2002:741.

²⁰⁷ Corte di giustizia, sentenza *Dynamic Medien Vertriebs GmbH*, 14 febbraio 2008, causa C-244/06, EU:C:2008:85; Corte di giustizia, sentenza *Roby profumi srl*, 24 gennaio 2008, causa C-257/06, EU:C:2008:35; Corte di giustizia, sentenza *Klas Rosengren*, 5 giugno 2007, causa C-170/04, EU:C:2007:313; Corte di giustizia, sentenza *Commissione c. repubblica italiana*, 16 gennaio 2003, causa C-14/00, EU:C:2003:22.

In breve, il principio di proporzionalità per un verso agisce come limite all'attribuzione di competenze all'amministrazione sopranazionale, insieme al principio di sussidiarietà; per altro verso agisce come parametro per il sindacato sull'esercizio delle competenze nazionali in materie sottoposte al diritto comunitario. Il principio di proporzionalità, dunque, arriva a permeare l'intero sistema legale dell'Unione²⁰⁸, e finisce per risultare il principio più frequentemente invocato nelle Corti²⁰⁹.

2. 4 Il principio di imparzialità

Il principio di imparzialità²¹⁰ è da considerarsi inerente alla qualificazione dell'Unione europea come comunità di diritto²¹¹. Per questo è stato inserito dalla Corte di giustizia tra i principi generali del diritto dell'Unione europea²¹².

Nel diritto europeo, esso ha una doppia valenza. Innanzitutto, attiene all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici e, in tal senso, si declina nell'indipendenza, nella competenza, nella lealtà²¹³. Quanto all'organizzazione, le norme vietano che i titolari di alcune istituzioni possano al contempo rivestire funzioni di governo all'interno dei propri paesi. Inoltre, questi devono possedere un'adeguata competenza. Quanto alla condotta dei componenti delle istituzioni, a questi è richiesto di agire soltanto nell'interesse dell'Unione ed in modo indipendente nei confronti dei governi dei rispettivi Stati. Fanno eccezione i componenti del Consiglio che, in quanto ministri nazionali, sono abilitati ad impegnare il proprio governo. L'indipendenza, in particolare, implica una serie di incompatibilità nell'assunzione e nel mantenimento di incarichi governati e privati. Per il personale, poi, il dovere di imparzialità è ancora più rigoroso: comporta che i funzionari, oltre al dovere di servire esclusivamente

²⁰⁸ T. Tridimas, *The general principles of UE Law*, cit., p. 90.

²⁰⁹ M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 333-334.

²¹⁰ Sul principio di imparzialità, anche in ambito comunitario, si veda F. Vetrò, *Il principio di imparzialità* in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.

²¹¹ Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 447.

²¹² Corte di giustizia, sentenza *Tradax*, 15 marzo 1984, causa 64/82, EU:C:1984:106; Corte di giustizia, sentenza *Burban*, 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, EU:C:1992:153.

²¹³ Cfr. G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 40.

l'Unione, siano assoggettati ad ulteriori obblighi di professionalità ed integrità²¹⁴. Quanto all'attività amministrativa, in un primo momento il principio è stato inteso dal giudice comunitario in modo differente rispetto all'interpretazione che ne davano i giudici amministrativi nazionali: in molti Stati, tra cui l'Italia, dal principio di proporzionalità ne derivava il dovere dell'amministrazione di fissare preventivamente i criteri di esercizio delle potestà di cui dispone (c.d. autolimitazione alla discrezionalità)²¹⁵. La Corte di giustizia, invece, ha affermato che la Commissione non sia tenuta a darsi criteri per orientare le proprie scelte, ma che, qualora lo faccia, nell'interesse di una buona amministrazione, non può discostarsene, se non con una congrua motivazione²¹⁶.

Un'altra valenza del principio di imparzialità, ancora più ampia della precedente, pone quest'ultimo come vincolo all'azione dei pubblici poteri nazionali. Presuppone che essi esercitino le proprie scelte discrezionali, quando il Trattato lo consenta, con procedure trasparenti, obiettive e non discriminatorie. In questa prospettiva, il principio di imparzialità costituisce il fondamento delle regole di organizzazione e di condotta volte ad evitare che l'esercizio della discrezionalità degradi in arbitrio²¹⁷.

Con la Carta dei diritti fondamentali il principio di imparzialità ha trovato un suo spazio nell'art. 41, il quale prevede il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate dagli organi amministrativi in modo imparziale, come parte essenziale del diritto ad una buona amministrazione²¹⁸.

2. 5 La certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento

Tra i principi dello Stato di diritto troviamo il principio della certezza del diritto. Esso implica che i soggetti dell'ordinamento comunitario siano garantiti circa il quadro giuridico della

²¹⁴ Ivi, p. 34.

²¹⁵ Ivi, p. 35.

²¹⁶ Corte di giustizia, sentenza *Ufex*, 4 marzo 1999, causa C-119/97, EU:C:1999:116; Tribunale, sentenza *Starway*, 26 settembre 2000, causa T-80/97, EU:T:2000:216.

²¹⁷ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 36.

²¹⁸ I giudici hanno seguito questa indicazione. Tribunale, sentenza *MaxMobil*, 30 gennaio 2002, causa T-54/99, EU:T:2002:20.

loro azione e dei rapporti con le istituzioni e gli organismi europei²¹⁹. In altre parole, da un lato, i privati devono essere posti nella condizione di prevedere gli effetti giuridici delle proprie azioni, dall'altro, gli obblighi che gli sono imposti devono essere espressi in modo chiaro e preciso²²⁰.

Il principio della certezza del diritto, nell'ambito dell'azione amministrativa, è spesso assimilato a quello della tutela del legittimo affidamento²²¹. In effetti, alla base di entrambi i concetti vi è l'esigenza di impedire che siano rimesse in discussione all'infinito situazioni consolidate nel corso del tempo. Però, mentre il concetto della certezza del diritto mira a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici e, dunque, la chiarezza e la comprensibilità delle regole del gioco, la protezione del legittimo affidamento è ordinata a assicurare la stabilità delle situazioni giuridiche del privato nei confronti dei cambiamenti suscettibili di derivare dai provvedimenti delle pubbliche amministrazioni²²².

Sebbene si sia discusso circa l'esistenza o meno di una base indiretta contenuta nei Trattati o nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la costruzione del principio nella sua valenza più ampia, soprattutto in relazione ai procedimenti europei, si deve all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia²²³. Tipica, infatti, è l'applicazione del principio nei casi

²¹⁹ Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 437.

²²⁰ Corte di giustizia, sentenza *Kloppenborg*, 22 febbraio 1984, causa C-70/83, EU:C:1984:71; Corte di giustizia, sentenza *Paesi Bassi*, 16 gennaio 2003, causa C-205/01, EU:C:2003:27; Corte di giustizia, sentenza *Cipra e Kvasnicka*, 16 gennaio 2003, causa C-439/01, EU:C:2003:31; Tribunale, sentenza 25 marzo 1999, causa T-37/97, T:1999:66. Il principio è stato richiamato anche in riferimento a che la trasposizione o l'attuazione di una direttiva avvenga con mezzi appropriati e non con semplici circolari o in via di prassi amministrative. Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., pp. 437-438.

²²¹ Sulla tutela del legittimo affidamento si vedano R. Caranta, la "comunitarizzazione" del diritto amministrativo: il caso della tutela del l'affidamento, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 439; L. Lorello, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli editore, Torino, 1998; P. Maffei, *Il principio della tutela del legittimo affidamento nel diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 2003, p. 498; D.U. Galetta, *La tutela dell'affidamento nella prospettiva del diritto amministrativo italiano, tedesco e comunitario. Un'analisi comparata*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 757; M. Gigante, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Giuffrè, Milano, 2008; S. Bastianon, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012.

²²² Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., pp. 105-106; G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 36 e ss.

²²³ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 438. La prima enunciazione compiuta del concetto di legittimo affidamento si ha nella sentenza *Lemmerz-Werke*, (Corte di giustizia, sentenza 25 novembre 1964, causa 111/63, EU:C:1964:82). La Corte di giustizia, nelle successive sentenze, ha stabilito che il legittimo affidamento sussiste allorché l'individuo si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione gli ha dato aspettative fondate (Corte di giustizia, sentenza *Mavrides*, 19 maggio 1983, causa C-289/81, EU:C:1983:142). Cfr. A. Simonati, *procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., p. 112.

di revoca degli atti amministrativi illegittimi, di cui si è occupato il giudice europeo sin dalla celebre sentenza *Algera* del 1958²²⁴. La giurisprudenza comunitaria, così, ha ammesso la possibilità di esercitare il potere di revoca solo entro un termine ragionevole, a condizione che non siano in gioco situazioni giuridiche soggettive costituite da un atto valido e che non sia violata la tutela del legittimo affidamento²²⁵. Dunque, se il provvedimento è conforme alle norme che ne disciplinano l’emanazione ed ha prodotto gli effetti previsti dall’ordinamento, facendo sorgere diritti in capo ad un determinato soggetto, non può essere revocato, pena la lesione di tali diritti e il contrasto con il principio della tutela del legittimo affidamento. Se invece il provvedimento è invalido, perché non conforme al diritto, esso può essere revocato, a meno che non sia trascorso un tempo eccessivo tra la sua emanazione e la revoca. In sostanza, il giudizio del giudice versa su tre elementi: la validità del provvedimento, la ragionevolezza dell’aspettativa del privato e il decorso del tempo²²⁶.

Data questa configurazione, il principio di legittimo affidamento è un principio generale in quanto ha un ambito indeterminato di applicazione ed è applicabile a tutte le situazioni che non sono disciplinate da regole puntuali. Pertanto, può essere applicato anche quando il privato sia stato leso non da un atto invalido, bensì da una illegittima omissione. È stato questo il caso oggetto della sentenza *Cnta*²²⁷ della Corte di giustizia. La Commissione aveva abrogato alcune norme che attribuivano degli importi compensativi a determinati operatori economici. L’abrogazione, però, era stata immediata e non era stato dato un congruo preavviso, dunque ledeva l’aspettativa degli interessati al mantenimento dei benefici economici. Il giudice comunitario ha riconosciuto che, avendo riposto una ragionevole aspettativa nella persistenza delle norme abrogate, gli operatori economici avevano diritto ad ottenere che il pregiudizio subito fosse attenuato mediante misure collaterali e limitate nel tempo.

A fronte della sua valenza generale, vi sono poi aspetti particolari su cui la Corte ha approfondito l’esame: uno di questi è il rapporto tra recupero di aiuti di stato dichiarati

²²⁴ Corte di giustizia, sentenza *Algera*, 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e 3-7/57, EU:C:1957:7.

²²⁵ Il principio della irrevocabilità degli atti amministrativi è un fattore di certezza del diritto e di stabilità delle situazioni giuridiche. Cfr. Tribunale, sentenza *BASF*, 27 febbraio 1992, causa T-79/89, EU:T:1992:26. Il tema è riemerso in importanti sentenze sui caratteri del potere di autotutela nel contesto comunitario. Corte di giustizia, sentenza *kühne & Heitz*, 31 gennaio 2004, causa C-453/00, EU:C:2004:17; Corte di giustizia, sentenza *kepferer*, sentenza 16 marzo 2006, causa C-234/04, EU:C:2006:178.

²²⁶ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 37.

²²⁷ Corte di giustizia, sentenza *Cnta*, 14 maggio 1975, causa 74/74, EU:C:1976:84.

incompatibili e legittimo affidamento. La posizione della giurisprudenza, confermata nel tempo, è che il legislatore comunitario non abbia fissato alcun termine di prescrizione per l'azione della Commissione, né tale termine può essere desunto in via analogica; dunque il beneficiario può vantare un legittimo affidamento solo quando l'aiuto sia stato concesso nel rispetto delle norme del Trattato²²⁸.

Il principio di legittimo affidamento, inoltre, vale tanto per l'azione dell'Unione, quanto per le attività svolte dalle amministrazioni nazionali. Tra le applicazioni più importanti vi sono quelle relative ai provvedimenti che dispongono la privazione del diritto di ottenere il rimborso di imposte e quelli che dispongono la revoca di sovvenzioni²²⁹. In questi casi può accadere che il provvedimento di secondo grado accerti la carenza dei requisiti legali o l'inosservanza delle regole di procedura. Al privato viene meno il titolo giuridico in virtù del quale aveva percepito le somme e deve restituirle. Nella maggior parte dei casi, però, la giurisprudenza è stata poco propensa ad accogliere le argomentazioni del soggetto danneggiato, che in genere si fondano sull'invocazione della buona fede²³⁰.

La tutela del legittimo affidamento, in ogni caso, si basa ancora esclusivamente sulla sua qualificazione come principio generale di origine giurisprudenziale, in quanto il principio non è stato ancora incorporato nei Trattati dell'Unione europea.

²²⁸ Tribunale, sentenza 15 settembre 1998, cause T-126 e T-127/96, EU:T:1998:207. È stata invece negata l'applicabilità del principio quando il comportamento invocato sia fondato su errori o comunque illegittimo. Corte di giustizia, sentenza *Lageder*, 1 aprile 1993, cause C-31-44/91, EU:C:1993:132; Corte di giustizia, sentenza *Commissione c. Repubblica francese*, 24 settembre 1998, causa C-35/97, EU:C:1998:431. La sua applicabilità è stata negata anche nel caso in cui il contrasto tra una normativa nazionale ed una comunitaria non sia stato sospettato per anni. Corte di giustizia, sentenza *Commissione c. Repubblica francese*, 24 settembre 1998, causa C-35/97, EU:C:1998:431. Cfr. M.P. Chiti, trattato di diritto amministrativo, cit., p. 439.

²²⁹ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 38.

²³⁰ Ha accolto le argomentazioni del privato quando la buona fede era giustificata dall'inadeguatezza delle informazioni ricevute dall'autorità nazionale o dal notevole tempo trascorso. Corte di giustizia, sentenza *Republik Österreich*, 19 settembre 2002, causa C-336/00, EU:C:2002:509. Cfr. G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 38.

2. 6 Il diritto ad essere ascoltati e il *due process of law*

Il diritto ad essere ascoltati nel corso del procedimento (*audi alteram partem*) è un altro principio generale che è stato elaborato dalla Corte di giustizia²³¹. Inizialmente la Corte ha fatto uso di tale principio nell'ambito dei procedimenti afflittivi, al fine di consentire agli interessati la possibilità di esporre le proprie ragioni ed avere al riguardo una risposta motivata dalle amministrazioni, ed in particolare nelle questioni relative al pubblico impiego comunitario²³². Sin dalla sentenza *Alvis*²³³, infatti, essa lo ha riconosciuto come principio di diritto amministrativo comune agli Stati membri della Comunità rispondente alle esigenze di giustizia e buona amministrazione²³⁴. Il caso riguardava il licenziamento di un dipendente: le reiterate e gravi violazioni dei doveri d'ufficio avevano condotto l'amministrazione europea a far cessare il rapporto di lavoro senza aver prima ascoltato l'interessato. Essa sosteneva, a tal proposito, che il previo contraddittorio non fosse richiesto dallo Statuto contenente la disciplina dei funzionari comunitari. La Corte, pur confermando l'interpretazione data allo Statuto, affermava che questo non fosse l'unico vincolo a cui l'autorità doveva attenersi: ve ne erano altri tra cui, in particolare, l'obbligo di sentire l'interessato.

In seguito, in ragione della qualificazione del diritto ad essere sentiti come principio generale comune agli ordinamenti degli Stati membri, la Corte di giustizia ha applicato il principio nelle controversie riguardanti i procedimenti di rilievo esterno, come quelli in materia di concorrenza²³⁵. In particolare, nel diritto antitrust il principio impone alla Commissione due obblighi: che gli interessati siano preventivamente posti in grado di presentare le proprie osservazioni circa gli addebiti loro mossi dalla Commissione; che a tal fine essi siano debitamente informati delle circostanze di fatto sulle quali gli addebiti sono fondati e delle conclusioni tratte dall'istituzione²³⁶. Emblematico è il caso *Transocean marine Paint*

²³¹ Sul diritto ad essere sentiti, e più in generale, sulla partecipazione al procedimento amministrativo si vedano J.M. Joshua, *The right to be heard in EEC Competition Procedures*, in *Fordham International Law journal*, 1991, p. 16; F. Bignami, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in S. Cassese, F. Bignami (a cura di), *Giuffrè editore*, Milano, 2004, p. 87.

²³² G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 115.

²³³ Corte di giustizia, sentenza *Alvis*, 4 luglio 1963, causa 32/64, EU:C:1963:15.

²³⁴ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 443.

²³⁵ Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 115.

²³⁶ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 443.

*Association*²³⁷. Una impresa olandese chiedeva e otteneva dalla Commissione un'esenzione temporanea dal divieto di stipulare intese limitative della concorrenza. In seguito alla richiesta di prorogare l'esenzione, la Commissione decideva di concederla, apponendo delle condizioni senza prima sentire l'interessata, la quale impugnava per tale ragione il provvedimento finale. La Corte, seguendo l'opinione dell'avvocato generale Warner, ha attinto dai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri²³⁸, concludendo che il rispetto delle prerogative della difesa in qualsiasi procedimento instaurato a carico di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale di diritto comunitario che va garantito anche se non vi è alcuna normativa al riguardo.

Il giudice europeo ha poi esteso il principio del *due process of law* dalle amministrazioni europee alle amministrazioni nazionali che curano gli interessi dell'Unione europea, soprattutto in riferimento ai casi di procedimenti composti. In questi ultimi, anche nella fase nazionale, deve essere garantito agli interessati il diritto ad essere sentiti²³⁹.

Il diritto ad essere ascoltati trova oggi una collocazione nell'art. 41, comma 2, lett. A, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²³⁷ Corte di giustizia, sentenza *Transocean marine Paint Association*, 23 ottobre 1974, causa 17/74, EU:C:1974:106.

²³⁸ In realtà proprio l'accurata analisi svolta dall'Avvocato generale dimostrava che il principio era tutt'altro che comune a tutti gli ordinamenti: in particolare non era enunciato come tale nell'ordinamento olandese, nel quale la controversia aveva avuto origine. G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 116; A.F. Bignami, Tre generazioni di diritti di partecipazione, cit., pp. 92-93. Il principio del diritto ad essere ascoltati si trova poi frequentemente richiamato con altri principi: ad esempio nella sentenza *Technische Universität München* (Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, EU:C:1991:438) la Corte ha affermato che «quando le istituzioni europee dispongono di un potere discrezionale è di fondamentale importanza il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annoverano in particolare l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato ed imparziale tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie, il diritto dell'interessato a far conoscere il proprio punto di vista ed il diritto ad una decisione sufficientemente motivata. Soltanto così la Corte sarà in grado di accertare se esistessero tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale». Cfr. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 444.

²³⁹ Tribunale, sentenza *France Aviation*, 9 novembre 1995, causa T-346/94, EU:T:1995:187.

2. 7 Il principio di azionabilità delle pretese

Il principio di azionabilità delle pretese trova il suo fondamento generale nell'art. 230 Ce, oggi 263 Tfu, e nelle norme applicative, nonché nell'art. 6 Cedu che annovera tra i diritti fondamentali il diritto ad un equo processo. Nell'ordinamento giuridico europeo esso si è concretizzato in due regole generali: in primo luogo, contro qualunque atto dei pubblici poteri deve darsi una tutela giurisdizionale; in secondo luogo, la responsabilità extracontrattuale di istituzioni ed organi dell'Unione non può essere limitata per via di immunità o privilegi²⁴⁰.

Un forte impulso a favore dell'effettività della tutela è provenuto proprio dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ammesso impugnative nei confronti degli atti atipici, nei confronti degli atti preliminari e delle misure prese mediante i regolamenti volti a contrastare le pratiche di *dumping* che abbiano destinatari determinati o determinabili *ex ante*²⁴¹. In poche parole, la Corte di giustizia ammette l'impugnativa nei confronti di tutti i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Nella celebre sentenza *Partito ecologista "I verdi"*²⁴² la Corte, infatti, ha affermato che l'Unione «è una comunità di diritto, nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato».

2. 8 Il principio di buona amministrazione

È dubbio se i primi richiami giurisprudenziali al principio di buona amministrazione²⁴³ si riferissero ad un vero e proprio principio generale o ad una variante del principio di legalità²⁴⁴. Il

²⁴⁰ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 29.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Corte di giustizia, sentenza *Partito ecologista "I verdi"*, 23 aprile 1986, causa 294/83, EU:C:1986:166.

²⁴³ Sul principio di buona amministrazione A. Zito, Il diritto ad una "buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2002, p. 425; V. Rapelli, il diritto ad una buona amministrazione, Giappichelli editore, Torino, 2004; E. Chiti, Il principio di buona amministrazione, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli, Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali, Giuffrè, Milano, 2005, p. 39; D.U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005, p. 819; S. Ricci, La "buona amministrazione": ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, Giappichelli editore,

principio in questione, infatti, può essere considerato come uno svolgimento del principio di legalità, con enfasi posta sul rispetto dei criteri di efficienza e di efficacia e di ogni parametro delle regole di buona amministrazione comprese le regole tecniche ed interne²⁴⁵. Inoltre, alla buona amministrazione si è fatto riferimento per assicurare la tempestività dell'azione amministrativa e la capacità funzionale dell'amministrazione²⁴⁶. La giurisprudenza comunitaria, dunque, era sovente richiamare la buona amministrazione insieme al principio di legittimo affidamento o ad altri principi già consolidati²⁴⁷.

Sarà con la sentenza *Technische Universität München*²⁴⁸ che la Corte configurerà il diritto ad una buona amministrazione come principio generale inerente lo stato di diritto e comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Esso inoltre assume una particolare rilevanza nei casi in cui le istituzioni dispongono di poteri discrezionali²⁴⁹. Nel caso *MaxMobil*²⁵⁰, invece, il Tribunale ha individuato un'applicazione del principio di buona amministrazione nell'obbligo di prendere in considerazione le denunce in tema di concorrenza in modo diligente ed imparziale²⁵¹.

Con la Carta dei diritti fondamentali, la quale dedica l'art. 41 al diritto di buona amministrazione, il principio ha acquisito maggiore precisione²⁵².

Torino, 2005; J. Wakefield, *The right to good administration*, Kluwer law International, 2007; F. Trimarchi Banfi, Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 49; A. Serio, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2008, p. 237.

²⁴⁴ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 445.

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Cfr. A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., p. 170.

²⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza *Technische Universität München*, 21 novembre 1991, causa C-269/90, EU:C:1991:438.

²⁴⁹ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 445.

²⁵⁰ Tribunale, sentenza *MaxMobil*, 30 gennaio 2001, T-54/99, EU:T:2002:20.

²⁵¹ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 445.

2. 9 L'obbligo di motivazione

L'obbligo di motivazione rappresenta una garanzia fondamentale per i privati, i quali, apprendendo le ragioni alla base delle scelte dell'autorità, sono in grado di esercitare in modo efficace i diritti di difesa avverso gli atti sfavorevoli che incidono nella loro sfera giuridica²⁵³.

La giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto pacificamente l'esistenza di un generale dovere di motivazione dei provvedimenti gravante sulle istituzioni. Fin dalle prime sentenze in materia, l'obbligo di motivazione è stato considerato un elemento sostanziale del diritto procedimentale dello stato di diritto²⁵⁴. In particolare, per quanto riguarda l'attività svolta dalle autorità titolari di attribuzioni di natura amministrativa, i giudici europei hanno affermato che la motivazione deve implicare una completa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto a base del provvedimento²⁵⁵, essere adeguata alla natura dell'atto a cui si riferisce e far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito²⁵⁶. Così inteso, l'obbligo di motivazione assume anche la funzione di permettere al giudice comunitario, dinanzi al quale l'atto venga impugnato, di svolgere le sue valutazioni con piena cognizione di causa²⁵⁷.

Inoltre, l'obbligo di motivazione va valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone riguardate direttamente e individualmente dall'atto possono avere a ricevere spiegazioni.

²⁵² Un'analisi più approfondita del principio verrà svolta nel Capitolo 3, Parte I.

²⁵³ A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., p. 88.

²⁵⁴ M. P. Chiti, *diritto amministrativo europeo*, cit. p. 434.

²⁵⁵ Corte di giustizia, sentenza *ACF Chemiefarma NV*, 15 luglio 1970, causa 41/69, EU:C:1970:71.

²⁵⁶ A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., p. 91.

²⁵⁷ Tribunale, sentenza 17 giugno, 1998, causa T-174/95, EU:T:1998:127; Corte di giustizia, sentenza *Société française des biscuits Delacre*, 14 febbraio 1990, causa 350/88, EU:C:1990:71; Corte di giustizia, sentenza *Spagna c. Commissione*, 19 settembre 2002, causa C-113/00, EU:C:2002:507; Tribunale, sentenza 26 settembre 2002, causa T-199/99, EU:T:2002:228.

L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi²⁵⁸ è previsto dall'art. 296 Tfeue, un tempo 253 Ce, il quale prevede che tutti gli atti giuridici devono essere motivati e fare riferimento alle proposte, alle iniziative, alle raccomandazioni, alle richieste o ai pareri previsti dai Trattati.

2. 10 Trasparenza e diritto di accesso ai documenti

Il riconoscimento di un vero e proprio diritto di accesso²⁵⁹ ai documenti amministrativi è stato un evento emblematico dell'evoluzione dell'amministrazione comunitaria²⁶⁰. Esso è espressione del dovere di trasparenza²⁶¹, a cui sono sottoposte le autorità comunitarie a partire dalla fine del secolo scorso, e rappresenta un efficace strumento di partecipazione procedimentale.

²⁵⁸ Sull'obbligo di motivazione si vedano F. Schockweiler, La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national, in *Cahiers de Droit Européen*, 1989, p. 3; D.U. Galetta, Trasparenza e governance amministrativa nel diritto dell'Unione europea, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 171 e ss.; F. Trimarchi Banfi, Il diritto ad una buona amministrazione, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 73.

²⁵⁹ Sul diritto di accesso si vedano F. Bignami, tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi, cit., p. 98; C. Franchini, Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, in *Giorn. Dir. amm.* 1996, p. 448; L. Limberti, La natura giuridica dell'"accesso" resta sospesa tra principio democratico e poteri di autorganizzazione delle istituzioni comunitarie, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 1227; A. Sandulli, L'accesso ai documenti nell'ordinamento comunitario, in *Giorn. Dir. amm.* 1996, p. 448; M.T.P. Caputi Jambrenghi, Lineamenti sul diritto di accesso ai documenti amministrativi nell'ordinamento comunitario, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1997, p. 705; R. Garofoli, I profili comunitari del diritto di accesso, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 1285; P. Pallaro, Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea tra novità giurisprudenziali e prospettive legislative, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1316; ID. Diritto di accesso ai documenti pubblici e protezione di informazioni riservate nel diritto comunitario, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2001, p. 435; A. Santini, Il nuovo regime dell'accesso del pubblico ai documenti: la disciplina di attuazione dell'art. 255 del Trattato Ce, in *Dir. Un. europea*, 2002, p. 443; R. Caranta, Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2003, p. 859; C. D'alberti, La disciplina nel diritto di accesso nel post amsterdam, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 1990; L. Coudray, La transparence et l'accès aux documents, in J-B Auby, J Dutheil de la Rochère, *droit administratif européen*, cit., 2007, p. 519.

²⁶⁰ Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 447.

²⁶¹ Sul principio di trasparenza nell'ordinamento comunitario si vedano J. C. Piris, La transparence dans les institutions communautaires, in *Dir. Un. eur.*, 1999, p. 675; L. Limberti, La natura giuridica dell'accesso resta "sospesa" tra principio democratico e poteri di autorganizzazioni delle istituzioni comunitarie, cit., p. 1227; L. Valentino, Più trasparenza sul diritto di accesso del consiglio e della Commissione, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2001, p. 1924; M. Migliazza, Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2003, p. 1355.; A. Santini, Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea, Giuffrè, Milano, 2004; D.U. Galetta, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, cit., p. 265.

Il diritto di accesso rientra a pieno titolo tra i principi generali del diritto amministrativo europeo, ma, a differenza dei principi di cui si è parlato in precedenza, il suo sviluppo non è stato dovuto in modo maggioritario alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Esso, infatti, non era inizialmente previsto dal diritto comunitario, così come non faceva parte dei diritti amministrativi nazionali. In alcune sentenze degli anni Sessanta, la Corte di giustizia non aveva avuto esitazioni a riconoscere un diritto degli interessati all'accesso ai documenti della Commissione nel contesto delle procedure della concorrenza²⁶². Secondo il giudice comunitario, le imprese interessate dovevano essere informate delle circostanze di fatto sulle quali sono fondati gli addebiti della Commissione, al fine di essere messe in grado di presentare tempestivamente le proprie osservazioni. L'istituzione non era tenuta a rendere pubblico l'intero fascicolo ma solo gli elementi fattuali essenziali e necessari per determinare gli addebiti. Il diritto ad ottenere le informazioni richieste era perciò presentato come un diritto di difesa e, piuttosto che come un diritto procedurale autonomo, era inteso come condizione o aspetto del diritto ad essere ascoltati e quindi di far valere il proprio punto di vista all'interno della procedura²⁶³.

Tale giurisprudenza ebbe l'effetto di provocare un'ampia serie di azioni giurisdizionali sulla questione della discrezionalità della Commissione nella valutazione della domanda di accesso e della essenzialità degli elementi fattuali, la quale poteva di fatto condurre alla vanificazione dei principi posti dalla Corte. Tuttavia, dopo l'avvio promettente, il giudice comunitario si mostrò, per circa un ventennio, incapace di affrontare adeguatamente i nodi irrisolti dell'accesso ai documenti della Commissione nei procedimenti della concorrenza²⁶⁴.

Il processo di progressiva valorizzazione della trasparenza, e di conseguenza dell'accesso, nell'operato delle istituzioni ripartì negli anni Novanta principalmente a livello normativo sotto l'impulso di alcuni ordinamenti nazionali²⁶⁵. Il graduale riconoscimento del diritto di accesso in ambito comunitario si è avuto, perciò, attraverso le norme di diritto derivato²⁶⁶. Le spinte in tal

²⁶² Corte di giustizia, sentenza *Consten & Grunding*, 13 luglio 1966, cause riunite 56-58/64, EU:C:1966:41; Corte di giustizia, sentenza *Bayer*, 14 luglio 72, causa 51/69, EU:C:1972:72. Cfr. E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 163.

²⁶³ E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 164.

²⁶⁴ *Ivi*, p. 165.

²⁶⁵ Si veda A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato*, cit. p. 74 e ss.; F. Bignami, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, cit., p. 87 e ss.

²⁶⁶ In alcuni settori come ambiente e tutela del consumatore. Cfr. M. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 359.

senso provenivano dall'affermarsi di una certa cultura giuridica della trasparenza nell'attività amministrativa, ma anche dal riscontro di una eccessiva politica del segreto nell'ambito dei procedimenti amministrativi comunitari²⁶⁷.

Con la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Maastricht, si affermò che la trasparenza del provvedimento decisionale rafforza il carattere democratico delle istituzioni e la fiducia del pubblico nell'amministrazione. Alla Commissione fu chiesto di attivarsi per aumentare le forme di accesso alle informazioni di cui dispongono le istituzioni: nel 1993 la Commissione pubblicò due comunicazioni rispettivamente relative all'accesso del pubblico ai documenti²⁶⁸ ed alla trasparenza nella Comunità²⁶⁹. Nello stesso anno Commissione e Consiglio hanno approvato un codice di condotta relativo all'accesso al pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione, sviluppato con due seguenti decisioni adottate sulla base delle disposizioni del Trattato che prevedono il potere di autoregolamentazione delle istituzioni (artt. 207 e 218 per Consiglio e Commissione)²⁷⁰. In quel periodo la Corte di giustizia non aveva ancora accettato il diritto di accesso come principio generale del diritto comunitario, pur registrandone lo sviluppo²⁷¹.

L'adozione del Trattato di Amsterdam comportò la riformulazione dell'art. 1 del TUE, il quale parlava di una Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa in cui le decisioni andavano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini, e la previsione di un articolo specificatamente dedicato al diritto di accesso, l'art. 255 Tce²⁷². Ma la

²⁶⁷ Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 447.

²⁶⁸ Commissione europea, comunicazione 93/C 156/05.

²⁶⁹ Commissione europea, comunicazione 93 C 166/04.

²⁷⁰ Si tratta delle decisioni Consiglio 93/731/Ce e Commissione 94/90/Ce. La base giuridica delle decisioni è stata confermata dalla Corte di giustizia con sentenza *Paesi Bassi c. Consiglio*, 30 aprile 1996, causa C-58/94, EU:C:1996:171.

²⁷¹ Corte di giustizia, sentenza *Paesi Bassi c. Consiglio*, 30 aprile 1996, causa C-56/94, EU:C:1996:171. Nel caso in questione la Corte andrà in contrasto con le conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 449; P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University press, Oxford, 2006, p. 351 e ss.

²⁷² La norma recitava: «Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risiede o che abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi ed alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3. I principi generali e le limitazioni a motivo di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo le procedure di cui all'art. 251 entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche

collocazione di queste norme tra la parte istituzionale del Tce non faceva che riconfermare l'esclusione del diritto di accesso ai documenti dalla categoria dei principi generali. Inoltre rimanevano fuori dalla previsione i Comitati, le agenzie e tutti gli altri organismi che svolgono attività amministrative contro i quali non vi era garanzia d'accesso ai fascicoli.

La Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel 2000, ha colmato i limiti della precedente impostazione, dedicando l'art. 42 al diritto di accesso ed elevandolo espressamente a diritto fondamentale. Con decisione 489/1999 la Commissione ha incluso i comitati tra gli organi soggetti all'accesso e vari regolamenti disciplinanti le agenzie europee hanno previsto un diritto di accesso all'agenzia in questione. Il Regolamento n. 1049/2001, di attuazione dell'art. 255, ha poi organicamente disciplinato il diritto di accesso nell'ottica di assicurare la maggiore possibile trasparenza nei procedimenti delle istituzioni. Diverse normative di settore hanno previsto specifiche disposizioni in materia²⁷³. Infine, il Trattato di Lisbona ha completato il percorso di affermazione di tale diritto²⁷⁴.

Nonostante la Corte di giustizia abbia tardato ad accettare il diritto di accesso quale principio generale dell'attività amministrativa dell'Unione europea, i giudici comunitari in più occasioni hanno assicurato una piena tutela sostanziale al diritto in questione, indipendentemente dalla sua qualificazione teorica²⁷⁵. Essi hanno dato il proprio contributo esaminando numerosi ricorsi, soprattutto nel settore della concorrenza²⁷⁶, e anticipando, talvolta, il regime generale dell'accesso²⁷⁷. Di tale giurisprudenza, quattro sono i punti più rilevanti: l'ambito del diritto di accesso; la legittimazione a ricorrere avverso il diniego di accesso; i parametri di legittimità dei provvedimenti delle istituzioni in tema di accesso; la portata generale del diritto di accesso nel contesto dell'azione amministrativa comunitaria²⁷⁸.

Quanto all'ambito dell'accesso, la Corte ha specificato che l'accesso ai documenti deve essere considerata come regola generale e che una decisione di rifiuto può essere fondata solo su

riguardanti l'accesso ai propri documenti». Una previsione specifica era poi dedicata all'accesso ai documenti del consiglio: l'art. 207 Tce. Cfr. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 449.

²⁷³ Si pensi ad esempio alla normativa prevista in materia di informazione ambientale e in materia di appalti pubblici. Cfr. M. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 360.

²⁷⁴ Sulle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona si rinvia al Capitolo 3, Parte I.

²⁷⁵ E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 173.

²⁷⁶ Cfr. A. Simonati, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, cit., pp. 77-78.

²⁷⁷ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 451.

una delle eccezioni previste dal Regolamento n. 1049/2001, le quali vanno interpretate in senso restrittivo²⁷⁹.

Sulla legittimazione, il giudice comunitario ha ritenuto che, in riferimento alle decisioni della Commissione e del Consiglio prima richiamate, chiunque può richiedere l'accesso a qualsiasi atto non pubblicato, senza che sia necessario motivare la domanda²⁸⁰.

Circa i parametri di legittimità dei provvedimenti sulle richieste di accesso, i giudici hanno considerato restrittivamente le condizioni poste all'accesso al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale²⁸¹ e verificando che i provvedimenti contestati abbiano effettivamente operato un giusto bilanciamento tra l'interesse del cittadino ad ottenere l'accesso e l'interesse dell'istituzione a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni²⁸². Inoltre, essi hanno affermato l'obbligo di esporre analiticamente i motivi specifici per cui si ritiene che la divulgazione dei documenti richiesti rientri in una delle eccezioni previste²⁸³.

Infine, per quanto riguarda il significato generale del diritto di accesso, il giudice comunitario ha stabilito che i recenti sviluppi in tema di accesso ai documenti amministrativi hanno avuto per scopo quello di assicurare il più ampio accesso possibile dei cittadini al processo decisionale e di garantire maggiore legittimità, efficacia e responsabilità dell'amministrazione rispetto ai cittadini, anche al fine di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni e la fiducia del pubblico nell'amministrazione²⁸⁴.

²⁷⁸ Ibidem.

²⁷⁹ Corte di giustizia, sentenza *Regno dei Paesi Bassi e Gerard van der Wal*, 11 gennaio 2000, cause C-174/98 e 189/98, EU:C:2000:1; Tribunale, sentenza 7 febbraio 2002, causa T-211/00, EU:T:2002:30; Tribunale, sentenza 8 novembre 2007, causa T-194/05, EU:T:2006:124.

²⁸⁰ Tribunale, sentenza 6 febbraio 1998, causa T-124/96, EU:T:1998:25. Una persona alla quale sia stato negato l'accesso ad un documento o ad una parte di esse ha, per ciò solo, un interesse all'annullamento della decisione di diniego. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 452.

²⁸¹ Tribunale, sentenza 5 marzo 1997, causa T-105/95, EU:T:1997:26; Tribunale, sentenza 6 febbraio 1998, causa T-124/96, EU:T:1998:25.

²⁸² Tribunale, sentenza 19 ottobre 1995, causa T-194/94, EU:T:1995:183.

²⁸³ Tribunale, sentenza 5 marzo 1997, causa T-105/95, EU:T:1997:26.

²⁸⁴ Tribunale, sentenza 17 giugno 1998, causa T-174/95, EU:T:1998:127; Tribunale, sentenza 7 febbraio 2002, causa T-211/00, EU:T:2002:30.

Il diritto di accesso, pertanto, è oggi considerato anche in ambito europeo come una delle più importanti garanzie di cui possono disporre i cittadini per controllare e limitare il potere delle autorità pubbliche nell'ambito dei procedimenti amministrativi che li riguardano²⁸⁵.

²⁸⁵ Insieme ai diritti di partecipazione.

3. Le fasi del procedimento amministrativo europeo

Accanto ai principi fin qui esaminati sull'azione amministrativa in generale, i procedimenti amministrativi sono sottoposti ad alcuni principi che riguardano singole fasi del procedimento²⁸⁶. La giurisprudenza europea, infatti, ha progressivamente ammesso che le disfunzioni sorte nel corso della procedura si riflettono sugli atti finali, provocandone l'invalidità²⁸⁷. Il giudice europeo, dunque, ha formato nel tempo un fascio di principi e regole che hanno contribuito a delineare con sufficiente chiarezza la nozione di procedimento amministrativo²⁸⁸. Un'importante tappa di questo processo è consistita nel riversamento sul piano sovranazionale del principio di articolazione del procedimento, in base al quale i vari momenti dell'attività amministrativa sono distintamente rilevanti, regolati, connessi in modo sequenziale e orientati ad uno scopo comune²⁸⁹. La sentenza *Automec*²⁹⁰ è espressione di tale orientamento: in essa è rilevato che l'esame delle infrazioni delle regole antitrust si svolge nell'ambito di una procedura amministrativa articolata in tre fasi distinte e poste in sequenze; gli atti endoprocedimentali non sono autonomamente impugnabili ed hanno valore prodromico rispetto all'atto finale, il quale è l'unico in grado di creare pregiudizi per i privati.

La struttura dei procedimenti europei, infatti, non è diversa rispetto ai procedimenti amministrativi nazionali: le fasi sono quelle dell'iniziativa, dell'istruttoria e della decisione.

L'iniziativa del procedimento può essere d'ufficio o di parte. Se l'iniziativa è d'ufficio, l'inerzia dell'amministrazione comunitaria può essere scongiurata attraverso il ricorso in carenza dinanzi al giudice europeo²⁹¹. Vi è, inoltre, un obbligo di comunicare agli interessati l'avvio del procedimento ove l'atto finale li riguardi in modo diretto e immediato. Ciò avviene, in base alle diverse circostanze, o in forma personale, con la notifica, o in forma generale, con la pubblicazione di un apposito avviso nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

²⁸⁶ Cfr. G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 515.

²⁸⁷ Cfr. L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 126.

²⁸⁸ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo, principi ed istituti, cit., p. 109.

²⁸⁹ Ibidem. Si veda anche L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 126.

²⁹⁰ Tribunale, sentenza *Automec*, 10 luglio 1990, causa T-64/89, EU:T:1990:42.

²⁹¹ Sul ricorso in carenza si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit., p. 368.

L'istruttoria è la parte centrale e più complessa del procedimento, nella quale sono raccolti i dati e i documenti necessari per la formazione delle decisioni. In questa fase assume rilevanza l'intervento dei privati: questi ultimi, in primo luogo, hanno diritto di prendere visione degli atti endoprocedimentali già adottati e dei relativi documenti; in secondo luogo, essi hanno diritto di esporre il proprio punto di vista prima che la decisione sia adottata, ovvero di "essere ascoltati".

La fase finale è quella della conclusione del procedimento. A questo punto occorre precisare che non esiste un termine prestabilito entro il quale il procedimento deve concludersi. Alcune norme hanno previsto termini per l'esperimento di alcuni procedimenti o di alcune fasi di essi. A volte è la giurisprudenza a suggerirne uno facendo riferimento al principio di buona amministrazione²⁹². In ogni caso, il procedimento deve concludersi in forma espressa²⁹³, deve essere motivato e notificato ai destinatari. Solo da quel momento produrrà effetti nei loro confronti.

A fronte di queste regole elaborate in sede giurisprudenziale, è presumibile che un eventuale regolamento sul procedimento amministrativo europeo tenga conto della medesima articolazione del procedimento, riprendendo in parte i citati principi relativi alle singole fasi del procedimento ed elaborando nuove norme che specifichino i diritti e i doveri di cittadini ed autorità pubbliche.

²⁹² G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 517.

²⁹³ Il silenzio da parte dell'amministrazione costituisce un inadempimento che può essere fatto valere in giudizio in sede di ricorso in carenza ex art. 265 TFUE.

4. Le funzioni del procedimento amministrativo europeo

Dall'analisi fin qui svolta si evince che esiste un'amministrazione europea, sia in senso soggettivo, come complesso di organi ed uffici, sia in senso oggettivo, ovvero come attività amministrativa ordinata alla cura degli interessi che l'ordine giuridico europeo reputa meritevoli di tutela²⁹⁴. Così come negli ordinamenti giuridici nazionali, nell'Unione europea l'attività amministrativa si svolge per lo più in forme procedurali, cioè mediante procedimenti amministrativi²⁹⁵.

Nell'ordinamento europeo, però, vi sono delle differenze rispetto agli ordinamenti giuridici nazionali quanto alle funzioni del procedimento. Sul piano strutturale, più che negli ordinamenti interni, il procedimento amministrativo europeo è volto principalmente ad organizzare il lavoro dei diversi uffici coinvolti nella formazione dell'atto: poiché nella maggior parte dei casi l'esecuzione del diritto comunitario è demandata alle autorità nazionali, il procedimento è necessario per consentire la cooperazione tra le diverse autorità²⁹⁶. Sul piano funzionale, vi sono poi differenze circa le funzioni alle quali i vari tipi di procedimenti sono ordinati. Per alcuni aspetti, infatti, le funzioni amministrative europee²⁹⁷ divergono da quelle nazionali sia in relazione all'oggetto, ossia gli interessi che l'ordine giuridico europeo vuole perseguire, che alle caratteristiche.

Innanzitutto, le funzioni amministrative europee sono enumerate, nel senso che devono trovare il loro fondamento in una disposizione del Trattato; sono difficilmente distinguibili da quelle normative e si esplicano in buona parte attraverso l'emanazione di norme; sono spesso condivise in quanto esercitate congiuntamente da amministrazioni europee e nazionali. Inoltre,

²⁹⁴ G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 525.

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ Di qui il frequente ricorso ai procedimenti composti. G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 525.

²⁹⁷ Sulle funzioni amministrative dell'Unione europea non è possibile dilungarsi in questa sede. Tra le varie funzioni possiamo ricordare, a titolo esemplificativo, quelle in materia di economia, ovvero quelle originarie e originariamente caratterizzanti le Comunità europee; quelle in materia di tutela ambientale, divenuta una delle politiche comunitarie più importanti e in cui la disciplina europea ha influenzato fortemente i diritti nazionali; quelle in materia di politica sociale, dove le attribuzioni delle amministrazioni europee hanno prevalentemente natura regolatoria; le funzioni d'ordine, previste dal secondo e terzo pilastro con il trattato di Maastricht e oggi "comunitarizzate". Cfr. B.G. Mattarella, Le funzioni, in M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 162 e ss.

l'esercizio di molte funzioni amministrative europee richiede un impegno modesto di finanza e personale. Ed ancora, le funzioni amministrative si svolgono in un contesto al quale partecipa un numero maggiore di attori interessati, come ad esempio nel caso della tutela della concorrenza che coinvolgono la Commissione, le imprese, comprese quelle concorrenti, le autorità nazionali, i consumatori. Infine, lo svolgimento delle funzioni amministrative da parte delle amministrazioni europee non è legittimato dall'inserimento in un circuito democratico basato sulla rappresentanza, come avviene per le amministrazioni nazionali²⁹⁸.

Quanto agli interessi sottesi al procedimento, questi possono non coincidere con quelli tipici degli ordinamenti nazionali. L'Unione europea, infatti, ha limitate funzioni di ordine, e dunque non vi saranno, ad esempio, procedimenti comunitari ablatori di tipo reale²⁹⁹. Ve ne saranno invece di tipo personale, come la comminazione di sanzioni alle imprese. Non vi saranno provvedimenti di concessione di diritti relativi all'uso di beni, mentre vi saranno procedimenti concessori per l'erogazione di incentivi, sussidi e altri benefici economici³⁰⁰. Nell'Unione europea mancano tutte quelle attività che si sono maggiormente sviluppate negli Stati nell'ultimo secolo: ad eccezione dei procedimenti di ausilio finanziario di talune attività produttive, non vi sono attività volte all'erogazione di beni e servizi a favore di individui e gruppi, e soprattutto non vi sono servizi pubblici comunitari né concessioni di servizi e contratti accessori³⁰¹. Non vi sono certazioni riguardanti lo stato civile³⁰².

Di contro, proprio per via dell'assenza di procedimenti di programmazione delle attività economiche, alcuni procedimenti, come quelli autorizzatori ordinati a garantire le libertà di concorrenza o i procedimenti di controllo circa l'adeguamento della normativa nazionale al diritto europeo, hanno acquisito un'importanza fondamentale³⁰³.

Si può concludere, quindi, affermando che per il perseguimento dei propri obiettivi l'Unione si avvale, oltre che della normazione e della giurisdizione, dell'amministrazione intesa

²⁹⁸ B.G. Mattarella, Le funzioni, in M.P. Chiti, diritto amministrativo europeo, cit., p. 156.

²⁹⁹ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 110.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco, Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 526.

³⁰² G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 110.

³⁰³ Cfr. G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M.P. Chiti, G. Greco, Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 527.

come attività e, in particolare, dei procedimenti³⁰⁴. Essa, tuttavia, non si limita a recepire gli istituti elaborati negli ordinamenti statali, ma li adegua alle proprie esigenze, forgiandone a volte di nuovi, in particolar modo ai fini della regolazione del mercato unico³⁰⁵. È questo uno dei motivi per cui, a livello europeo, si è manifestata in misura crescente l'esigenza di regolare, con un'apposita disciplina generale, lo specifico ambito dei procedimenti amministrativi europei.

³⁰⁴ Ibidem.

5. I tipi di procedimenti

Nell'Unione europea, così come nei diritti amministrativi nazionali, la tipologia dei procedimenti è molto varia.

Una prima distinzione generale può essere fatta i procedimenti di *rulemaking*, volti all'emanazione di norme generali ossia di decisioni generali, e procedimenti di *adjudication*, volti all'attuazione di norme ossia di decisioni individuali.

Un altro distinguo può essere fatto tra procedimenti di natura strumentale, che attengono alle gestione delle risorse umane, materiali e finanziarie dell'Unione, e procedimenti finali, nei quali si esplicano le funzioni disciplinate dal diritto europeo³⁰⁶.

I primi si riferiscono all'organizzazione degli uffici europei, alla gestione del personale, all'uso delle risorse finanziarie. I procedimenti sull'organizzazione degli uffici e dei loro nessi hanno una struttura semplice. Tra i procedimenti di amministrazione del personale i più importanti sono quelli che disciplinano la costituzione del rapporto di impiego e l'esercizio della potestà disciplinare. Si accede ai pubblici uffici per concorso, ad eccezione della dirigenza. I procedimenti disciplinari sono più articolati, in quanto devono prevedere un'accurata istruttoria nella quale l'interessato è posto in condizione di esporre il proprio punto di vista, con l'assistenza dei legali. I procedimenti finanziari sono regolati da un'apposita disciplina contenuta nel Regolamento 1065/2002³⁰⁷, la quale enuncia le regole di bilancio ed i principi di sana gestione finanziaria: quest'ultima deve rispondere a criteri di economia, efficienza, efficacia ed essere verificata con indicatori che consentano di valutare i risultati ottenuti. Nel Regolamento, precisamente all'art. 53, sono precisati i modi di esecuzione del bilancio: vi è la gestione centralizzata, nella quale le funzioni di esecuzione sono esercitate direttamente dai servizi della Commissione o indirettamente da agenzie esecutive, da organismi istituiti dall'Unione o, a determinate condizioni, da organismi nazionali pubblici o da entità di diritto privato affidatarie di compiti di servizio pubblico; nella gestione concorrente o decentrata, invece, l'esecuzione è

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 335. Si vedano anche G. Della Cananea, L'amministrazione europea, in S. Cassese, Trattato di diritto amministrativo, cit. p. 1893 e ss.; L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 128 e ss.

³⁰⁷ Si veda P. Craig, Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il Regolamento finanziario del 2002, in S. Cassese, F. Bignami, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., p. 161.

affidata rispettivamente agli Stati o a Paesi terzi. In ogni caso, la Commissione non può delegare funzioni pubbliche che comportino un apprezzamento politico-discrezionale³⁰⁸.

Vi sono poi i procedimenti finali, la cui categoria comprende procedimenti con valenza percettiva, dichiarativa, autorizzatoria, ablatoria, di secondo grado e concessoria. L'identificazione dei procedimenti percettivi è resa complessa per via della non agevole distinzione tra attività normativa e attività amministrativa nell'ordinamento europeo³⁰⁹. In ogni caso, possiamo affermare che vi sono più specie di procedimenti che producono atti diversi da quelli recanti vere e proprie norme: bandi, programmi, regolamenti che istituiscono dazi antidumping, ecc.. Il fine principale di tali procedimenti è quello di coordinare le amministrazioni nazionali che operano in funzione comunitaria³¹⁰. I procedimenti concessori sono ordinati alla gestione dei vari tipi di ausili finanziari previsti dai fondi strutturali e dagli altri strumenti di azione. A tal proposito va segnalato che solo in rari casi la Commissione attribuisce i contributi che servono alla realizzazione delle operazioni meritevoli di sostegno³¹¹: più frequentemente i criteri e i parametri sono delineati in sede europea e le amministrazioni nazionali provvederanno all'erogazione, ricevendo le domande presentate dagli interessati, svolgendo l'istruttoria e decidendo sulla concessione³¹². I procedimenti dichiarativi assumono una certa importanza nell'ordinamento europeo e consistono in un accertamento della conformità a certi requisiti predeterminati e la conseguente dichiarazione in forma documentale che conferisce a chi la richieda una qualità giuridica che prima non aveva³¹³. I procedimenti autorizzatori sono i più numerosi. Ne sono esempi quelli riguardanti il controllo sulle regole di concorrenza e sugli aiuti

³⁰⁸ L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 128. L'A. invita comunque a non sopravvalutare la classificazione, in quanto si riferisce esclusivamente all'esecuzione del bilancio, il quale, diversamente da quanto avviene negli Stati membri, ha un'estensione limitata e, dunque, un'importanza relativa (L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 129).

³⁰⁹ Ibidem, p. 129. Sul tema si veda G. Della Cananea, L'organizzazione dell'amministrazione europea, in S. Cassese, Trattato di diritto amministrativo, cit., p. 1863.

³¹⁰ Ibidem. Ad esempio, nella disciplina di attuazione del protocollo di Kyoto, l'elaborazione di Piani nazionali di assegnazione dei diritti di immettere gas serra è preceduta e condizionata da un documento della Commissione in cui sono dettate le linee comuni sulla realizzazione dei piani. L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 129.

³¹¹ Ad esempio, ciò avviene in materia di tutela ambientale con il Regolamento 1973/1992. L. Saltari, I piani d'azione e il regime dell'attività, cit., p. 129.

³¹² Ivi, p. 129-130.

³¹³ Ivi, p. 130. Un esempio sono le certificazioni rilasciate dall'agenzia europea per la sicurezza per il volo che riguardano sia i mezzi che il personale.

di stato. Nel caso della concessione di aiuti di stato alle imprese sono i governi nazionali a chiedere l'autorizzazione, mentre nel caso delle concentrazioni tra imprese, sono queste ultime a ricevere l'autorizzazione a procedere³¹⁴. Tra i procedimenti ablatori i più importanti concernono il divieto d'intesa fra imprese o di forme di abuso dominante sul mercato che comportano un pregiudizio al commercio degli Stati membri e la compressione della concorrenza, conformemente ai divieti contenuti agli articoli 101 e 102 del Tfeue³¹⁵. Per l'espletamento di tali compiti, i funzionari europei posseggono un penetrante potere di ispezione, che consente loro di accedere a documenti, memorie informatiche e perfino domicili privati³¹⁶. Vi sono, poi, varie specie di procedimenti contrattuali: alcuni di essi sono strumentali ai bisogni dell'amministrazione, altri sono impiegati per gestire risorse destinati ai vari interventi³¹⁷. Infine, vi sono i procedimenti di secondo grado che concernono la revoca o la revisione di atti per una situazione sopravvenuta come il venir meno di una condizione o l'accertamento dell'inosservanza di norme o vincoli posti dal provvedimento³¹⁸. Com'è stato anticipato nel paragrafo dedicato alle funzioni del procedimento, nell'ordinamento giuridico europeo, invece, non vi sono procedimenti concessori sull'uso di beni o sulla prestazione di servizi, né concessioni di *status*.

Orbene, come vedremo nella seconda parte di questo lavoro, il dibattito sull'adozione di una legislazione generale sul procedimento amministrativo europeo ha dato vita a diverse proposte di atti legislativi, le quali divergono per alcuni aspetti, tra i quali l'ambito di applicazione e la tipologia di procedimenti disciplinati. Per tale ragione, la distinzione tra i vari tipi di procedimenti amministrativi assume particolare rilevanza nell'ottica di effettuare una comparazione fra le suddette proposte di codificazione.

³¹⁴ Ibidem.

³¹⁵ Sull'art. 101 e 102 si rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, cit., p. 230 e ss.

³¹⁶ L. Saltari, *I piani d'azione e il regime dell'attività*, cit., p. 130

³¹⁷ Ibidem.

³¹⁸ Ad esempio, se si viene a conoscenza che alimenti o mangimi di origine comunitaria comportano un grave rischio per la salute umana o degli animali o per l'ambiente e tale rischio non può essere adeguatamente affrontato dagli Stati membri, la Commissione può, d'ufficio o su richiesta di uno Stato, revocare la precedente autorizzazione e sospendere, se la situazione lo richiede, l'immissione sul mercato o l'utilizzazione dell'alimento o mangime in questione. L. Saltari, *I piani d'azione e il regime dell'attività*, cit., p. 131.

6. Procedimenti nazionali, sovranazionali, composti

La caratteristica più rilevante del diritto amministrativo europeo, in termini di tipologia di procedimenti, può essere considerata la presenza dei procedimenti composti, nei quali intervengono sia amministrazioni europee, sia amministrazioni nazionali, nell'ambito dei modelli intermedi tra quello dell'esecuzione diretta e quello dell'esecuzione indiretta³¹⁹. I procedimenti amministrativi europei, infatti, possono essere distinti in procedimenti sovranazionali, procedimenti amministrativi nazionali in funzione comunitaria o procedimenti composti.

Nel primo caso, il Trattato ha optato per l'esecuzione diretta, attraverso la Commissione, delle norme e delle politiche comunitarie. Il disegno dell'esecuzione diretta ha però subito negli anni delle profonde trasformazioni: da un lato, si sono moltiplicate le ipotesi nelle quali all'azione della Commissione si è affiancato l'intervento di autorità nazionali o miste, composte da rappresentanti della Commissione e delle autorità nazionali; dall'altro, la stessa azione della Commissione, sempre più spesso, ha coinvolto altri organismi, quali ad esempio le agenzie³²⁰. Rimane, comunque, la posizione di preminenza funzionale che la Commissione mantiene rispetto agli altri soggetti coinvolti, nel rispetto delle norme del Trattato che avevano previsto un tipo di esecuzione diretta³²¹. Tra gli esempi più significati ricordiamo il procedimento contenzioso ai fini del controllo sul rispetto, da parte degli Stati membri, del divieto degli aiuti statali³²². L'iniziativa spetta alla Commissione, la quale intima alle imprese ed agli Stati di presentare le proprie osservazioni. Dopo l'istruttoria, che si svolge in contraddittorio, la Commissione fa una valutazione sull'aiuto: se reputa quest'ultimo incompatibile con il mercato comune o abusivo, intima allo Stato di sopprimerlo o modificarlo. Se questo non accade, la Commissione potrà adire il giudice europeo. Un secondo esempio è rappresentato dalla procedura di infrazione³²³. Quando la Commissione ritiene, infatti, che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, per conoscenza diretta o sollecitata da uno Stato o da privati,

³¹⁹ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 336.

³²⁰ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 111.

³²¹ *Ibidem*. Cfr. anche S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., p. 297.

³²² G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 112. Sul tema di rimanda a G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, cit., p. 351.

³²³ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 112. Sulla procedura di infrazione si veda G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 330 e ss.

essa può iniziare d'ufficio la procedura di inadempimento. Da quel momento, la Commissione procede alla raccolta di informazioni circa l'eventuale esistenza della violazione ed opera le sue valutazioni. In questa fase può chiedere spiegazioni allo Stato. Al termine di questo dialogo informale, essa può archiviare il caso o avviare il procedimento di contestazione dell'infrazione attraverso la lettera di messa in mora, nella quale vengono comunicati i motivi dell'intervento, contestati gli addebiti ed invitato lo Stato a presentare le sue osservazioni. A seguito delle spiegazioni di quest'ultimo, la Commissione può decidere di proseguire nel procedimento, adottando un parere motivato nel quale si ingiunge allo Stato di porre fine alla violazione. Qualora lo Stato non si conformi nel termine prefissato, la Commissione può adire la Corte di giustizia. Un terzo esempio può essere quello dei procedimenti di fronte al Mediatore europeo³²⁴. Esso è abilitato a ricevere le denunce delle persone fisiche e giuridiche con residenza o sede nell'Unione riguardanti i casi di cattiva amministrazione di istituzioni, organi od organismi europei, ad eccezione di quelli giurisdizionali quando agiscono nell'esercizio delle loro funzioni. Sulla base delle denunce, il Mediatore svolge le indagini che ritiene giustificate. All'esito dell'istruzione, che si svolge in contraddittorio con l'istituzione interessata, egli può archiviare la denuncia o tentare una conciliazione, fallita la quale trasmetterà un rapporto al Parlamento sugli esiti dell'indagine.

Quando, invece, il Trattato non prevede espressamente l'esecuzione diretta del diritto europeo, quest'ultima è demandata alle amministrazioni nazionali secondo il tradizionale modello dell'esecuzione indiretta: in questi casi l'Unione europea procede al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, mentre questi ultimi danno esecuzione nei propri ordinamenti alle norme comunitarie³²⁵. Ciò non significa, però, che l'esecuzione decentrata non comporti alcuna attività delle autorità europee. Queste, infatti, intervengono nel processo di attuazione gestito dagli uffici nazionali con poteri di controllo³²⁶. Inoltre, nei casi di esecuzione indiretta, i procedimenti interni possono essere sottoposti a regole e principi stabiliti in sede europea. In primo luogo, con la sentenza *Hautzpollant hamburg-Jonas e*

³²⁴ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 113; G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 98.; S. Cadeddu, *Le procedure del Mediatore europeo*, in S. Cassese, F. Bignami, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, cit., p. 241.

³²⁵ P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti, *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 145.

³²⁶ G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., p. 116.

*krücken*³²⁷, la Corte di giustizia ha stabilito che il rispetto dei principi generali del diritto europeo si impongono ad ogni autorità nazionale che agisca in funzione comunitaria in base al modello dell'esecuzione indiretta. In secondo luogo, il legislatore europeo può influenzare i procedimenti amministrativi nazionali in vario modo: procedendo ad una conformazione totale del procedimento interno; una conformazione solo parziale dei modi di agire delle amministrazioni interne; oppure istituendo organismi settoriali comunitari, a composizione mista, ai quali è imposto il rispetto di determinate regole procedurali³²⁸.

Infine, un terzo tipo di procedimenti, cosiddetti composti³²⁹, si sono andati affermando, dapprima in alcuni settori come la politica agricola e poi diffusi in molti altri campi³³⁰, man mano che cresceva l'integrazione amministrativa tra amministrazioni nazionali ed europee. Rispetto al disegno originario, nel quale la regola era l'esecuzione indiretta e l'eccezione quella diretta, essi rappresentano una soluzione ibrida in quanto si caratterizzano per il fatto di svolgersi in parte nella sfera europea ed in parte nella sfera nazionale, nella prospettiva del perseguimento di obiettivi unitari e in applicazione del principio della cooperazione amministrativa³³¹. Le attività poste in essere, pur essendo espressione di una medesima funzione, sono ripartite fra diversi soggetti, integrati fra loro attraverso meccanismi di tipo organizzativo o/e procedimentale al fine di raggiungere uno scopo realizzabile soltanto in virtù di un loro intervento reciproco³³².

I procedimenti composti possono avere una struttura *top down*, quando cominciano a livello europeo e si concludono a livello nazionale, o *bottom up*, quando iniziano a livello nazionale per concludersi con atti delle istituzioni europee, o anche una struttura o più complessa con una pluralità di passaggi ai due livelli.

Tra i procedimenti del primo tipo, un esempio è quello che attiene all'assegnazione di premi, rimborsi e aiuti ad alcune organizzazioni comuni dei mercati agricoli, come lo

³²⁷ Corte di giustizia, sentenza *Hautzpollant hamburg-Jonas e krücken*, 26 aprile 1988, causa 316/86, EU:C:1988:201.

³²⁸ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 118.

³²⁹ Sui procedimenti composti si veda, in particolare, G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi composti, in S. Cassese, F. Bignami, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., p. 307.

³³⁰ Cfr. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 336.

³³¹ G. Della Cananea, C. Franchini, I principi dell'amministrazione europea, cit., p. 222; M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 337.

³³² Ivi, p. 223.

zucchero³³³. Le norme europee prevedono un sistema di compensazione delle spese relative al magazzinaggio. L'attività può essere svolta solo dagli operatori che abbiano ottenuto un riconoscimento, con valore dichiarativo, rilasciato da ciascuna autorità nazionale e riconosciuto dalle altre. Sebbene il finanziamento richiesto dagli operatori economici privati sia concesso dall'Unione, saranno le amministrazioni nazionali e regionali a ricevere le domande, a provvedere all'erogazione delle spese, a chiederne il rimborso dalla Commissione.

Esempi del secondo tipo di procedimenti amministrativi *bottom up* li ritroviamo nella gestione di alcuni strumenti finanziari del settore agricolo³³⁴. Ad esempio, le norme che disciplinano l'organizzazione comune del mercato dell'olio d'oliva prevedono che la domanda di finanziamento sia presentata dagli interessati all'amministrazione regionale, la quale effettua l'istruttoria ma non adotta il provvedimento finale. Essa formula un parere e lo invia alla Commissione, la quale emana il provvedimento contenente l'elenco dei progetti finanziabili.

Infine, tra i procedimenti aventi natura mista possiamo ricordare quello previsto per l'autorizzazione all'immissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati: il privato presenta domanda all'autorità nazionale, la quale la trasmette alla Commissione e agli altri Stati; prima che la domanda venga accolta o respinta, possono esserci obiezioni da parte delle autorità nazionali degli altri Stati, superabili mediante un accordo; se non vi siano obiezioni la Commissione decide con la procedura del comitato di regolamentazione³³⁵.

Può dirsi, in conclusione, che i procedimenti composti, siano essi *top down*, *bottom up* o misti, rappresentano una forma di esplicazione dell'attività amministrativa basata sull'interazione tra pubblici poteri nello spazio amministrativo europeo. Sebbene essi si siano sviluppati indipendentemente dall'istituzione degli uffici misti e delle "reti di uffici"³³⁶, quali figure di composizione di natura organizzativa, al pari di questi ultimi essi rispecchiano il carattere composito dell'ordinamento giuridico europeo.

³³³ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 114.

³³⁴ Ibidem. Si veda anche G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi composti, in S. Cassese, F. Bignami, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., p. 313.

³³⁵ G. Della Cananea, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti, cit., p. 115; G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi composti, in S. Cassese, F. Bignami, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., p. 318.

³³⁶ G. Della Cananea, I procedimenti amministrativi composti, in S. Cassese, F. Bignami, Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., pp. 332-333.

6. 1 Cenni sui profili problematici dei procedimenti composti

Sebbene i procedimenti composti siano il risultato di un'integrazione tra amministrazioni, secondo il modulo della coamministrazione, funzionale all'abbattimento delle barriere nazionali nel mercato interno e all'esigenza di dare maggiore unità all'esecuzione³³⁷, da essi derivano delicati problemi sia di diritto sostanziale che in ordine alla tutela degli interessati.

Innanzitutto, è rimessa in discussione la netta distinzione tra atti endoprocedimentali e provvedimento finale: il fatto che vi siano fasi distinte affidate a diverse autorità induce a considerare distintamente i relativi atti, soprattutto quando hanno valore condizionante sul seguito della procedura³³⁸.

In secondo luogo, la suddivisione del procedimento per fasi comunitarie e nazionali lascia spesso aperta la questione circa l'individuazione dell'autorità amministrativa tenuta alla motivazione. Vi è il rischio, in particolare, che l'autorità che emana il provvedimento finale di chiusura del procedimento, alla quale compete l'obbligo di motivazione, utilizzi impropriamente la tecnica di motivazione *per relationem*, con rinvio agli atti del procedimento³³⁹. In proposito, il giudice europeo si è mostrato aperto a questa evenienza purché non si attenti significativamente al principio della necessaria motivazione³⁴⁰.

Altri problemi possono porsi in riferimento al diritto di accesso. La Corte di giustizia, in proposito, ha dato ampia lettura del diritto di accesso, sottolineando che, in ogni caso, si tratta di una questione di diritto comunitario e non nazionale³⁴¹.

Infine, vi sono numerose situazioni in cui risulta arduo assicurare una tutela giurisdizionale effettiva: da un lato, non sempre si può configurare una legittimazione a ricorrere nel senso tradizionale; dall'altro, la distinzione tra atti endoprocedimentali e provvedimenti finali, chiara in principio, può risultare astrusa in sede di impugnazione.

Il caso *Oleificio Borelli*³⁴² è un chiaro esempio dei risvolti non sempre lineari del riparto di competenze tra amministrazioni nazionali ed europee nei procedimenti composti. L'impresa in

³³⁷ L. Saltari, I piani d'azione e il regime delle attività, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), L'amministrazione europea e le sue regole, cit., p. 131.

³³⁸ M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 470.

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Tribunale, 12 gennaio 1995, causa T-85/94, EU:T:1995:4.

³⁴¹ Corte di giustizia, sentenza *Regno di Svezia c. Commissione*, 18 dicembre 2007, C-64/05 P, EU:C:2007:802.

questione adiva la Corte di giustizia per chiedere l'annullamento della decisione sfavorevole emanata dalla Commissione rispetto alla domanda di ammissione all'elenco degli interventi finanziati dalla Comunità europea in Liguria. L'atto finale era della Commissione, ma il diniego era determinato da un parere negativo formulato dalla regione Liguria. Verificando che l'atto nazionale, inserito nell'iter decisionale comunitario, vincolava l'organo comunitario determinandone l'esito, la Corte di giustizia ha affermato che è compito dei giudici nazionali statuire sulla legittimità dell'atto nazionale conformemente alle modalità di controllo giurisdizionale applicabili a qualsiasi atto definitivo che, emanato dalla stessa autorità nazionale, possa recare pregiudizio a terzi, e di conseguenza considerare ricevibile il ricorso presentato a tale scopo anche se le norme nazionali non lo prevedono, previo rinvio pregiudiziale se necessario. Nel caso di specie, infatti, l'atto impugnato era un parere che la giurisprudenza amministrativa italiana considera non suscettibile di essere impugnato autonomamente.

Con successive sentenze, però, il giudice europeo ha dato una lettura restrittiva delle regole sulla legittimazione³⁴³. È il caso deciso dal Tribunale³⁴⁴ circa la composizione del Comitato economico e sociale in cui il ricorso presentato da un sindacato italiano avverso la nomina di un membro del comitato in rappresentanza dell'Italia è stato considerato irricevibile in quanto il ricorrente non aveva un interesse differenziato da quello della generalità e poteva trovare tutela in sede nazionale. Oppure il caso *Texilwerke Deggendorf*³⁴⁵ in cui la Corte ha affermato che nel caso di ricorso al giudice nazionale avverso un atto dell'amministrazione nazionale che esegue una decisione della Commissione che si reputa illegittima, ma che non è stata oggetto di ricorso di annullamento per mancanza dei presupposti, il giudice nazionale è vincolato dalla decisione comunitaria definitiva e non può attivare il procedimento di rinvio pregiudiziale. Se così non fosse, il rinvio pregiudiziale diventerebbe, infatti, un modo per mettere in discussione le decisioni definitive della Commissione, attentando al principio della certezza del diritto.

Per concludere, si può affermare che, sebbene la Corte di giustizia abbia fornito negli anni un quadro di principi generali applicabili al procedimento amministrativo europeo, permangono

³⁴² Corte di giustizia, sentenza *Oleificio Borrelli*, 3 dicembre 1992, causa C-97/91, EU:C:1992:491.

³⁴³ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, p. 471.

³⁴⁴ Tribunale, ordinanza 29 settembre 1995, causa T-381/94, EU:T:1995:174.

³⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza *Texilwerke Deggendorf*, 9 marzo 1994, causa C-188-92, EU:C:1994:90.

situazioni nelle quali i singoli non ricevono un'adeguata tutela. L'attuale disciplina del procedimento amministrativo presenta ancora diversi limiti, molti dei quali legati alla farraginosità dei procedimenti composti. Da ciò nasce l'esigenza di codificare quelle regole sull'attività amministrativa, forgiate per lo più dai giudici europei, che rappresentano i principali punti di riferimento per il procedimento amministrativo. La Carta dei diritti fondamentali e il Trattato di Lisbona hanno dato il via a questo processo, che forse potrà concludersi con l'adozione di un regolamento sul procedimento amministrativo europeo.

PARTE I

Capitolo 3

Il Trattato di Lisbona: nuove basi costituzionali per l'amministrazione europea

SOMMARIO: 1. La costituzionalizzazione della questione amministrativa. – 2. Il nuovo valore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – 2.1 L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali: il diritto ad una buona amministrazione. – 2.2 L'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali: il diritto di accesso ai documenti. – 2.3 L'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali: il Mediatore. – 3. Le nuove competenze dell'Unione europea in tema di “cooperazione amministrativa”. – 3.1 L'art. 197 Tfu: la cooperazione amministrativa. – 4. Le disposizioni sull'esecutivo europeo e l'amministrazione diretta. – 4.1 Gli artt. 290 e 291 Tfu: i poteri delegati e i poteri di esecuzione della Commissione. – 4.2 L'art. 298 Tfu: l'amministrazione diretta.

1. La costituzionalizzazione della questione amministrativa

Le incertezze sulla configurabilità di un sistema amministrativo europeo e di un diritto correlato erano già state superate da almeno un ventennio quando, nel 2009, fu adottato il Trattato di Lisbona. Ciononostante, fino ad allora, l'amministrazione europea era ancora sguarnita di una chiara base giuridica nei Trattati. Con l'adozione del Trattato sull'Unione europea (Tue) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), l'Europa si dota di una vera carta costituzionale³⁴⁶, che per molti aspetti riprende i caratteri principali del precedente e non ratificato Trattato costituzionale, malgrado la cancellazione del termine Costituzione e di tutti i suoi derivati³⁴⁷. Il Trattato di Lisbona sviluppa e chiarisce le questioni aperte del Trattato di Maastricht (1992) e non portate a compimento nei successivi Trattati di Amsterdam (1997) e Nizza (2000)³⁴⁸.

Meglio del Trattato costituzionale³⁴⁹, il Trattato di Lisbona ha distinto la parte prettamente costituzionale, contenuta nel Tue, da quella più operativa del Tfue, ma pur sempre nella forma di fonte primaria; ha attribuito alla Carta dei diritti fondamentali il medesimo valore giuridico dei Trattati, elevandola a vero e proprio *Bill of right* europeo; ha risolto in modo netto la confusione tra Unione e Comunità; ha affrontato importanti questioni di principio, seppur nei

³⁴⁶ Già nel 1991, con il parere 14 dicembre n. 1, la Corte di giustizia riferendosi al Trattato Cee dichiarava che, benché concluso in forza di un Trattato internazionale, esso costituiva la «carta costituzionale di una comunità di diritto». Cfr. D. Sorace, Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona, cit., p. 45.

³⁴⁷ M.P. Chiti, diritto amministrativo europeo, cit., p. 149.

³⁴⁸ M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona, cit., p. 19.

³⁴⁹ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004) è frutto dei lavori della Convenzione sul futuro d'Europa, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e convocata nell'ambito del Consiglio di Laeken del 14-15 dicembre 2001 con il compito di predisporre un progetto di revisione dei Trattati da sottoporre ad una Conferenza intergovernativa cui spetta la modifica dei Trattati. Il Trattato costituzionale sarebbe dovuto entrare in vigore il primo novembre 2006 dopo la ratifica da parte degli Stati membri. Alcuni di essi hanno scelto di sottoporre a referendum l'approvazione della ratifica, complicando inevitabilmente il processo di approvazione. I referendum indetti da Francia e Olanda nel maggio 2005, avendo dato esito negativo, hanno comportato l'abbandono definitivo del progetto. Dopo un lungo periodo di riflessione, la presidenza tedesca preparò un mandato per la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa cui fu conferito l'incarico di redigere un nuovo testo di Trattato nel quale fossero recepite le innovazioni introdotte nel Trattato costituzionale, eliminando però qualsiasi riferimento al carattere costituzionale di quest'ultimo. Il nuovo Trattato, firmato a Lisbona dai 27 Stati membri il 3 dicembre 2007, entrò in vigore nel 2009, dopo che gli Stati decisero di procedere alla ratifica previa la sola autorizzazione parlamentare, al fine di evitare lo scoglio della consultazione popolare. G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit., p. 25 e ss.

protocolli allegati³⁵⁰. Ma soprattutto, per quel che a noi interessa, ha affrontato la questione amministrativa³⁵¹, donandole una veste costituzionale³⁵² e dedicando diverse disposizioni alla pubblica amministrazione dell'Unione e degli Stati membri in funzione comunitaria.

Tre sono le novità rilevanti che saranno esaminate in questo capitolo: il riconoscimento del valore giuridico primario dei diritti di «cittadinanza amministrativa» della Carta dei diritti fondamentali³⁵³; la nuova competenza dell'Unione per il sostegno, il coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa; le nuove regole in tema di amministrazione diretta.

I tre gruppi di disposizioni costituenti la «parte amministrativa» del Trattato, sebbene siano state oggetto di non troppe attenzioni³⁵⁴, sono state in grado di dare una forte accelerata al processo di integrazione amministrativa, al punto che si deve in gran parte a tali norme se oggi si discute dell'adozione di una legge generale sull'attività amministrativa.

³⁵⁰ Il riferimento è al riconoscimento del principio del primato del diritto contenuto nella Dichiarazione n. 17. Cfr. M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, p. 19.

³⁵¹ Intesa come il modo di operare delle autorità nazionali, unitamente all'amministrazione europea, per garantire i diritti e l'attuazione delle regole sovranazionali. M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come "questione di interesse comune"*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, cit., p. 89.

³⁵² La questione amministrativa fino al Trattato di Lisbona era stata oggetto di normativa derivata. M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come "questione di interesse comune"*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, cit., p. 89.

³⁵³ *Ivi*, pp. 23-24.

³⁵⁴ *Ivi*, p. 20.

2. Il nuovo valore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁵⁵ fu proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 7 dicembre del 2000, in occasione del Consiglio europeo di Nizza³⁵⁶. Essa rappresenta una “summa” dei principi e delle libertà fondamentali ritenuti “valori comuni” agli Stati membri dell'Unione, e ricavati in parte dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in parte dai vari strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo (*in primis* la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), in parte dagli stessi Trattati comunitari e dagli atti delle istituzioni. Ad essi, quali fonti di riferimento, si aggiungono la giurisprudenza della Corte di giustizia e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁵⁷.

La Carta è suddivisa in sei capi, intitolati rispettivamente dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia, e contiene sia i classici diritti civili e politici, che quelli cosiddetti culturali e sociali, i diritti economici, quelli di terza generazione e i diritti collegati alla titolarità della “cittadinanza europea”³⁵⁸. Fin dalla sua proclamazione, la Carta ha contribuito a conferire maggiore peso, certezza e visibilità³⁵⁹ ai diritti fondamentali tutelati dall'Unione europea e dalla Corte di giustizia, la quale ha trovato nel documento uno strumento di sostegno aggiuntivo. Si trattava, però, soltanto di un solenne impegno assunto dalle istituzioni di conformare la loro azione al pieno rispetto dei diritti ivi contenuti, con uno scarso valore vincolante.

³⁵⁵ Sulla Carta dei diritti fondamentali si vedano G. De Burca, *The Drafting of the UE Charter of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 2001, p. 126; A. Barbera, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in *Dir. Un. eur.*, 2001, p. 241; M.P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 1; A. Rizzo, *La Carta di Nizza viene applicata per la prima volta dalla giurisprudenza comunitaria(?)*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2002, p. 770; A. Weber, *Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2002, p. 38; R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001; R. Mastroianni, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cass. Pen.*, 2002, p. 1873; ID., *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferma europee e malintesi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, p. XXI ss.

³⁵⁶ Prima della proclamazione della Carta dei diritti fondamentali non vi era alcun esplicito riferimento ai diritti fondamentali nei Trattati. R. Mastroianni, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 1873.

³⁵⁷ Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 246 e ss.

³⁵⁸ Ivi, p. 247.

I dubbi sulla sua efficacia giuridica furono definitivamente cancellati con il Trattato di Lisbona ed il richiamo espresso alla Carta contenuto all'art. 6, par. 1, Tfu³⁶⁰. In base a tale disposizione, l'Unione non solo riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma quest'ultima acquista lo stesso valore giuridico dei Trattati³⁶¹. In sostanza, il *Bill of rights* europeo assume valore primario nel sistema delle fonti. Le conseguenze della nuova vigenza della Carta per il diritto amministrativo europeo sono state due. Innanzitutto, il rafforzamento dei diritti dei singoli nei confronti di istituzioni e soggetti dell'Unione; in secondo luogo, l'alterazione dell'equilibrio "autorità/libertà" a favore di queste ultime³⁶². Per quanto riguarda gli Stati, invece, la Corte di giustizia ha più volte affermato che gli organi nazionali sono tenuti ad osservare e tutelare i diritti sanciti dalla Carta ogni qual volta agiscano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea, dunque non soltanto quando danno attuazione al diritto dell'Unione³⁶³.

Tra i diritti da essa enunciati vi sono i già richiamati "diritti di cittadinanza" (Capo V) fra cui spiccano il diritto ad una buona amministrazione, art. 41, il diritto di accesso, art. 42, e il diritto di sottoporre al Mediatore europeo casi di cattiva amministrazione, art. 43. L'intento è quello di fornire al cittadino europeo non solo una serie di diritti politici, bensì anche alcuni diritti a carattere più strettamente amministrativo, cioè di metterlo in diretto rapporto con le istituzioni europee viste sul versante della loro attività amministrativa³⁶⁴. Gli artt. 41, 42 e 43, infatti, danno vita ad un plesso di situazioni giuridiche che il cittadino europeo può far valere nei confronti

³⁵⁹ Ibidem.

³⁶⁰ D. Sorace afferma che il Trattato di Lisbona ha tolto la Carta dei diritti fondamentali dal «limbo in cui si trovava» attribuendole lo stesso valore giuridico dei Trattati. D. Sorace, *L'amministrazione europea secondo il trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 167.

³⁶¹ Sul tema si veda M. Cartabia, *I diritti fondamentali dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, p. 221.

³⁶² M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, p. 32. Si veda pure A. Zito, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali e nell'ordinamento interno*, cit., pp. 430-431. L'A. sostiene che «Ricostruire il rapporto tra singolo e pubblica amministrazione collocandolo nel capo V dedicato alla cittadinanza e farlo a partire dalle pretese che il primo può vantare nei confronti della seconda, come la Carta prevede, significa infatti affermare in modo inequivocabile la centralità del primo (l'individuo) nei confronti della seconda (l'amministrazione) nel senso che è il contenuto delle sue pretese a riverberarsi sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa e non il contrario».

³⁶³ Corte di giustizia, sentenza *Åkerberg Fransson*, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, EU:C:2013:105.

³⁶⁴ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 285.

dell'amministrazione europea³⁶⁵. Le tre disposizioni meritano di essere approfondite singolarmente.

2. 1 L'art. 41 della carta dei diritti fondamentali

Prima dell'avvento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nessuna norma nazionale o europea definiva in modo espresso e specifico quali fossero i diritti compresi nel concetto di buona amministrazione³⁶⁶. L'art. 41 della Carta, intitolato "Diritto ad una buona amministrazione"³⁶⁷, ha colmato questa lacuna. Nel documento, il "principio" di buona amministrazione diviene "diritto"³⁶⁸.

³⁶⁵ Ibidem.

³⁶⁶ P. Provenzano, L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 331.

³⁶⁷ L'articolo è basato sull'esistenza di una comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state illustrate dalla giurisprudenza che ha sancito il principio di buona amministrazione (Cfr. Corte di giustizia, sentenza *Burban*, 31 marzo 1992, causa C-255/90, EU:C:1992:153). Cfr. M. Panebianco, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte corti europee e della Corte Costituzionale italiana*, Giuffrè editore, Milano, 2001, p. 381.

³⁶⁸ F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 50.

P. Provenzano sottolinea che sebbene il contenuto dell'art. 41 non sia del tutto innovativo, in quanto l'intento perseguito dai redattori della carta era proprio quello di riaffermare i diritti già esistenti nel diritto dell'Unione trasformando in *paper rules* quelle che fino a quel momento erano *real rules*, può sicuramente essere considerato come tale il fatto che si sia scelto di dedicare una specifica disposizione della Carta dei diritti fondamentali proprio al diritto di buona amministrazione: «l'art. 41, infatti, è la prima (e allo stato l'unica) norma contenuta in un catalogo internazionale dei diritti ad innalzare espressamente il diritto ad una buona amministrazione al rango di diritto fondamentale». P. Provenzano, L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 332. D.

D. Sorace evidenzia che il fatto che la buona amministrazione sia considerata quale diritto e non come semplice principio fa sì che questa possa essere oggetto di una autonoma specifica attuazione normativa e quindi di una eventuale legge generale riguardante i procedimenti amministrativi condotti da istituzioni, organi ed organismi dell'Unione o degli Stati membri. Inoltre, qualsiasi limitazione ai diritti contemplati all'art. 41 deve essere prevista per legge e rispettare il contenuto essenziale di tali diritti, essendo ammissibile solo ove necessario e rispondente a finalità di interesse generale o all'esigenza di tutelare i diritti e le libertà altrui, nel rispetto del principio di proporzionalità. Infine chi è titolare di un diritto, nel caso della violazione di quest'ultimo, può pretendere un'adeguata tutela giurisdizionale. D. Sorace, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica*

Nel primo paragrafo, la Carta attribuisce ad ogni individuo il diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole³⁶⁹. Si tratta, in poche parole, del riconoscimento del principio di imparzialità, il quale si articola in tre ulteriori diritti previsti dal secondo paragrafo: il diritto di ogni individuo ad essere ascoltati prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio; il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; l'obbligo di motivazione delle decisioni dell'amministrazione. Il rispetto di questi diritti, strumentali, è mezzo per una decisione conforme a buona amministrazione³⁷⁰.

Il richiamo è a quel complesso di principi frequentemente utilizzato dal giudice europeo: nella sentenza *Technische Universität München*³⁷¹ si afferma che quanto più ampio è il potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, tanto maggiore deve essere il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento, fra le quali si annoverano in particolare «l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato ed imparziale tutti gli elementi rilevanti nella fattispecie, il diritto dell'interessato a far conoscere il proprio punto di vista ed il diritto ad una decisione sufficientemente motivata». In definitiva, il diritto ad una buona amministrazione è “diritto ad una buona decisione”, la quale può essere considerata tale se imparziale, equa e sollecita³⁷². Equa quando scaturisce dall'esame scrupoloso di ogni circostanza rilevante, alla luce degli elementi prospettati dall'interessato, sulla base della conoscenza del fascicolo del procedimento. Imparziale, se i soggetti decidenti osservano il principio di parità di

amministrazione, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, cit., p. 69.

³⁶⁹ Il primo paragrafo dell'articolo rispondeva alle richieste avanzate dal Mediatore europeo J. Soderman, che, durante i lavori preparatori, si era soffermato sulla necessità di introdurre nella Carta un diritto fondamentale in favore di un'amministrazione aperta, responsabile, e dotata del senso del servizio pubblico, che avrebbe avuto un largo impatto su tutti gli Stati membri esistenti o futuri, contribuendo a fare del XXI secolo “il secolo della buona amministrazione”. M. Panebianco, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte corti europee e della Corte Costituzionale italiana, p. 381.

³⁷⁰ Cfr. F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 54.

³⁷¹ Corte di giustizia, sentenza *Technische Universität München*, 21 novembre 1991, causa 269/90, punto 14.

³⁷² F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 54.

trattamento. Sollecita, se la decisione viene presa in un termine ragionevole³⁷³. L'idea cui si ispira la Carta, dunque, è che la bontà delle decisioni sia il prodotto del giusto procedimento³⁷⁴. Da qui, la specificazione dei diritti procedurali particolari nei quali si declina il diritto ad una buona amministrazione.

Quanto al diritto di essere ascoltati nel corso del procedimento amministrativo, la norma non fa che dare una chiara base giuridica, scritta, al principio generale elaborato dalla Corte di

³⁷³ La ragionevole durata del procedimento è, fra tutti i diritti che figurano all'art. 41 della Carta, quello che viene percepito in modo più immediato con un fatto di buona amministrazione. Non a caso l'avvocato generale Jacobs affermava nelle conclusioni della causa *Z c. Parlamento europeo* che «una amministrazione lenta è di per sé una cattiva amministrazione» (Corte di giustizia, sentenza *Z c. Parlamento europeo*, 27 novembre 2001, causa C-270/99, EU:C:1991:438). Tuttavia, dal momento che non esiste nel diritto dell'Unione europea alcuna disposizione di carattere generale sui termini del procedimento (se non nel Codice di buona condotta del Mediatore europeo, il quale però non è vincolante), l'individuazione di quale sia una "ragionevole durata" del procedimento non è affatto semplice e richiede una ponderazione di tutti gli elementi che caratterizzano ciascun caso in concreto: bisognerà tener conto, dunque, dell'importanza dell'affare per le parti, del numero di soggetti coinvolti, del numero delle lingue della procedura, della complessità delle questioni da esaminare, del comportamento dei soggetti che intervengono (Cfr. F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 71; P. Provenzano, *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali*, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 335). Così, in una sentenza del Tribunale di primo grado, il giudice europeo precisa che «la valutazione circa la ragionevole durata del procedimento deve essere, di volta in volta, operata «sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica», tenendo conto, «in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, dalla condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica e degli interessi delle parti nella contesa» (Tribunale di primo grado, sentenza 15 settembre 1998, causa T-95/96, EU:T:1998:206). La stessa giurisprudenza ha, altresì, chiarito che «L'elencazione dei criteri non è esaustiva» e che «la valutazione del carattere ragionevole del termine non richiede un esame sistematico delle circostanze del caso di cui trattasi alla luce di ciascuno (dei criteri) quando la durata del procedimento appaia giustificata alla luce di uno solo di essi». Ed ancora che «la complessità del caso ovvero un comportamento dilatorio del ricorrente può essere considerato valida giustificazione di un termine a prima vista troppo lungo. Per contro, un termine può ritenersi eccedere i limiti della ragionevolezza anche alla luce di un solo criterio, in particolare qualora la sua durata derivi dal comportamento delle autorità competenti» (Corte di giustizia, sentenza *Limburgse Vinyl Maatschappij NV*, 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99, EU:C:2002:582). Infine va precisato che la violazione del principio dell'osservanza del termine ragionevole non giustifica un annullamento automatico della decisione impugnata (Tribunale di primo grado, sentenza 18 gennaio 2006, causa T-107/03, EU:T:2006:20). Dunque, il rimedio principe per far valere in sede giurisdizionale l'obbligo di sollecitudine dell'azione amministrativa va ricercato nel ricorso in carenza di cui all'art. 265 T.fue. P. Provenzano, *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali*, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 336.

³⁷⁴ F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 55.

giustizia nel corso degli anni 60³⁷⁵, quale espressione del *due process of law*³⁷⁶. Il principio affermato dalla giurisprudenza da un lato era stato inteso essenzialmente in termini difensivi, dall'altro era visto andare al di là del principio del contraddittorio del destinatario di un provvedimento sfavorevole per comprendere un dovere di sollecitudine o di attenzione traducibile con la necessità del rispetto, da parte dell'amministrazione, del principio di correttezza e buona fede nei rapporti con gli interessati³⁷⁷. Prima dell'elaborazione della Carta, l'obbligo delle amministrazioni comunitarie di porre il destinatario dell'emanando provvedimento nella posizione di far valere in sede procedimentale le proprie ragioni non veniva, però, sancito in alcuna disposizione di diritto primario³⁷⁸. Con l'art. 41, il diritto ad essere ascoltati nell'ambito di procedimenti che possono concludersi con una decisione individuale, che rechi pregiudizio al destinatario, è riconosciuto essenzialmente come diritto di difesa³⁷⁹.

Il punto due del secondo paragrafo dell'art. 41 si riferisce, poi, al diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda come garanzia del singolo parte di un procedimento amministrativo. Esso va interpretato alla luce della sua stretta correlazione con il più ampio diritto d'accesso sancito dall'art. 42 della Carta³⁸⁰. In particolare, nell'ordinamento europeo, il diritto d'accesso è previsto sia in relazione ai documenti amministrativi in possesso delle istituzioni comunitarie, sia in relazione ai documenti rilevanti per la difesa in giudizio o per la tutela endoprocedimentale delle parti nei procedimenti amministrativi³⁸¹. Quest'ultimo tipo di

³⁷⁵ J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, p. 299.

³⁷⁶ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 289.

³⁷⁷ D. Sorace, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 215.

³⁷⁸ Semmai era prescritto con riferimento a settori specifici da previsioni di diritto secondario. Con il Trattato di Lisbona, poi, il diritto è confermato all'art. 15 del Tfe il quale stabilisce che «al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile». L'azione amministrativa, infatti, è tanto più trasparente quanto partecipata dai soggetti che sono destinatari dei suoi effetti. P. Provenzano, *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali*, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 337.

³⁷⁹ Per questo aspetto la Carta sembra riduttiva rispetto al contenuto del principio elaborato dalla giurisprudenza. F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 63.

³⁸⁰ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 289.

³⁸¹ C. Morviducci, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 669.

accesso, in particolare, è, anch'esso, strettamente collegato al diritto di difesa³⁸². L'esercizio del diritto in esame, comunque, va esercitato nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale. Spetta all'amministrazione, perciò, effettuare, di volta in volta, il bilanciamento fra i contrapposti interessi.

Quanto all'obbligo di motivazione, sancito al punto tre del secondo paragrafo dell'art. 41, esso è stato ripreso dall'art. 253 Tce, oggi 296 Tfe, il quale prevede che gli atti giuridici siano motivati e facciano riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste e pareri previsti dai Trattati. La Corte di giustizia, con una giurisprudenza diffusa, ha attribuito notevole importanza al principio, intendendolo non tanto con riguardo alla (ovvia) inammissibilità di un provvedimento immotivato in senso sostanziale, quanto piuttosto come esigenza che dal provvedimento stesso, da atti cui questo rinvii o da atti del procedimento, emergano elementi sufficienti affinché siano comprensibili i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione³⁸³. In questo modo, non solo gli interessati saranno in grado di difendere i propri diritti, ma la Corte potrà esercitare un controllo sul ragionamento seguito dall'amministrazione³⁸⁴.

La semplicità di ciò che si intende per motivazione sufficiente, però, si rivela apparente non appena la motivazione viene posta in relazione con il diritto di essere ascoltati: la sufficienza della motivazione, infatti, deve essere valutata non solo alla luce della disciplina della fattispecie,

³⁸² «La consultazione del fascicolo rientra (...) tra le garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti della difesa e a garantire, in particolare, l'esercizio effettivo del diritto al contraddittorio». Sicché, l'amministrazione procedente «per consentire alle parti di difendersi utilmente, ha l'obbligo di rendere il fascicolo dell'istruttoria nella sua integralità, eccettuati i documenti contenenti segreti aziendali di altre imprese o altre informazioni riservate e i documenti interni alla Commissione». Tribunale di primo grado, sentenza *Ciminteries CBR SA*, 18 dicembre 1992, cause riunite T- 10-11-12/92 e T-15/92, EU:T:1992:123.

³⁸³ D. Sorace, L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona, cit., p. 217. La giurisprudenza europea ha precisato che «la motivazione (...) deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana» (Tribunale di primo grado, sentenza 12 dicembre 2006, causa T-155/04, EU:T:2006:387). Nella motivazione, quindi, devono essere espressamente indicati «i fatti e le riflessioni giuridiche che rivestono un'importanza essenziale nell'economia della decisione» (Corte di giustizia, sentenza *Bertelsmann AG*, 10 luglio 2008, causa C-413/06 P, EU:C:2008:392).

³⁸⁴ Tribunale di primo grado, 7 dicembre 2010, causa T-49/07, T:2010:499. Si vedano a tal proposito R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 290. Si veda anche A. Massera, *I principi generali*, in M. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 285 e ss.; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 73 e ss.

ma anche con riguardo al modo in cui si è svolta l'istruttoria³⁸⁵. Se gli interessati hanno prospettato elementi di valutazione rilevanti per la decisione, il diritto alla motivazione converge con quello a che l'autorità presti ascolto a quello che l'interessato ha detto³⁸⁶. Il diritto ad essere ascoltati, inteso in questo senso, può quindi condizionare i risultati dell'istruttoria. Esso però non va confuso con il dovere di valutare in modo imparziale ogni elemento significativo per la decisione. L'obbligo di motivare, infatti, rappresenta una formalità sostanziale, mentre la corretta valutazione dei dati istruttori attiene alla legalità sostanziale della decisione³⁸⁷.

Il terzo paragrafo dell'art. 41 riproduce, poi, il diritto garantito all'art. 340 Tfu, par. 2, ovvero il diritto di ogni individuo al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. La pretesa al risarcimento del danno è considerata parte del diritto ad una buona amministrazione, qualunque sia la violazione che rende illecita la condotta delle istituzioni stesse³⁸⁸. Va precisato, a questo punto, che l'obbligo del risarcimento in caso di responsabilità extracontrattuale di istituzioni o organi dell'Unione vale sia nel caso di lesioni prodotte attraverso l'esercizio della funzione normativa, che per quella amministrativa³⁸⁹. La lesione dei diritti elencati nei precedenti commi dell'art. 41, rientra, naturalmente, tra le violazioni che possono dare origine alla responsabilità. I presupposti per l'accertamento della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni sono tre: la norma violata deve essere preordinata a conferire diritti ai singoli; la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata, ovvero grave e manifesta; deve essere accertata la presenza di un danno reale e attuale, nonché l'esistenza di un nesso diretto di causalità tra il comportamento dell'istituzione o dell'agente e il pregiudizio lamentato³⁹⁰.

³⁸⁵ F. Trimarchi Banfi, Il diritto ad una buona amministrazione, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 74.

³⁸⁶ Ibidem.

³⁸⁷ Ivi, p. 75.

³⁸⁸ Ivi, p. 80.

³⁸⁹ In questo senso Corte di giustizia, sentenza *Lütticke GmbH*, 28 aprile 1971, causa 4/69, EU:C:1971:40.

³⁹⁰ G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit., p. 376. Sulla responsabilità dell'Unione europea esiste una copiosa giurisprudenza sulla quale è stata modellata anche la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario. Sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri si veda in particolare F. Ferraro, La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, Giuffrè, Milano, 2012.

L'ultima disposizione contenuta nell'art. 41, infine, dispone che ogni individuo ha il diritto di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una lingua del Trattato e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Il par. 4 della norma, in sostanza, riproduce quasi fedelmente³⁹¹ il diritto garantito all'art. 24 TUE in base al quale ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi dell'Unione europea usando una delle lingue previste dal Trattato e ottenere risposta nella medesima lingua.

Da ultimo, è bene considerare che l'art. 41 assume rilevanza nel nostro ordinamento non solo nelle ipotesi di amministrazione comunitaria indiretta, così come si potrebbe pensare sulla base dell'interpretazione letterale dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali, il quale stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano, oltre che alle istituzioni e gli organi dell'Unione, anche agli Stati membri quando danno attuazione al diritto europeo³⁹². I diritti riconosciuti dall'art. 41, in quanto diritti riconosciuti ai cittadini nei confronti degli atti di esercizio del potere amministrativo, hanno una naturale vocazione ad estendersi a qualunque ipotesi di rapporto fra privato e pubblica amministrazione e, quindi, sia in presenza di un potere esplicato in uno di quegli ambiti di attività amministrativa intesa ad attuare il diritto europeo, che in uno di quegli ambiti di attività amministrativa in cui non si ha a che fare con ipotesi di attuazione del diritto dell'Unione europea³⁹³.

Per concludere, si può certamente affermare che la scelta di includere il diritto ad una buona amministrazione tra i diritti fondamentali, con la sua conseguente “costituzionalizzazione”, abbia segnato una svolta epocale nei rapporti tra amministrati e amministrazioni e sancito definitivamente la necessità che l'azione di queste ultime venga esercitata nel rispetto dei diversi corollari di cui si compendia il diritto ad una buona amministrazione³⁹⁴. Ciò, peraltro, risulta in

³⁹¹ Le non coincidenti disposizioni della Carta e dei Trattati non fanno emergere una loro incompatibilità, risultando piuttosto dal loro combinato disposto un ampliamento delle garanzie. D. Sorace, *L'amministrazione europea secondo il trattato di Lisbona*, cit., p. 218.

³⁹² In favore di una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione dell'art. 41 si veda D.U. Galetta, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione*, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia, in *Il diritto dell'Un. eur.*, 2013, p. 133.

³⁹³ D.U. Galetta, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 638. L'art. 1 della nostra Legge n. 241/90, ad esempio, stabilisce che l'attività amministrativa deve essere esercitata nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario.

³⁹⁴ P. Provenzano, *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la “costituzionalizzazione” delle garanzie procedurali*, in D.U. Galetta (a cura di), *Diritto amministrativo nell'unione europea. Casi e materiali*, cit., p. 332.

linea con tutte le altre previsioni contenute nella Carta: esse impongono un netto cambiamento di prospettiva, ponendo la persona al centro dell'azione amministrativa³⁹⁵.

2. 2 L'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali: il diritto di accesso

Se l'art. 41 fornisce i principi generali cui deve ispirarsi l'attività delle istituzioni comunitarie e dei suoi organi, l'art. 42 si preoccupa del versante opposto, fornendo ai cittadini lo strumento giuridico per penetrare nella sfera dell'amministrazione: i due articoli, insieme, contribuiscono in maniera decisiva alla costruzione di un rapporto democratico tra l'amministrazione europea e suoi cittadini³⁹⁶.

L'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali riprende l'art. 255 Tce secondo cui qualsiasi cittadino e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha diritto di accedere ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea³⁹⁷. Il diritto di accesso, così configurato, è una delle espressioni del più ampio principio di trasparenza, codificato dal Trattato di Amsterdam all'art. 1, con il quale l'Unione si impegna a prendere le proprie decisioni nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini. Permettendo agli individui di seguire da vicino il processo decisionale ed il lavoro delle istituzioni, la trasparenza consente loro di influenzare i procedimenti legislativi ed amministrativi, sia con strumenti politici, e più informali, che con strumenti legali, e più formali³⁹⁸.

La trasparenza è un principio che può essere declinato in modi diversi: può estricarsi nel diritto d'accesso degli individui ai documenti ed alle informazioni amministrative o nell'obbligo delle amministrazioni di rendere pubblici i documenti amministrativi e le informazioni di interesse per questi ultimi, a prescindere da una richiesta in tal senso. Nell'ordinamento europeo, la ridotta dimensione dell'amministrazione, la concentrazione di quest'ultima in pochi luoghi fisici e l'assenza di uffici periferici hanno, in un certo senso, indotto le istituzioni a privilegiare

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Cleotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 293.

³⁹⁷ L'art. 255 Tce è stato sostituito con l'art. 15 Tfe.

forme di trasparenza che consentano il controllo a distanza da parte di cittadini, attraverso ad esempio la pubblicazione su internet delle informazioni rilevanti³⁹⁹. Dunque, sebbene le istituzioni dell'Unione si preoccupino di rendere pubbliche le proprie politiche e le informazioni sulle attività svolte, si tratta di una informazione ancora lontana dai modelli di trasparenza che si sono diffusi negli ultimi anni negli ordinamenti nazionali, dove sistematicamente sono resi pubblici singoli atti, documenti e informazioni sull'utilizzo delle risorse pubbliche⁴⁰⁰. Per questo, nel diritto europeo, la trasparenza amministrativa si presenta essenzialmente nella forma del diritto di accesso, che si esercita principalmente nel corso del procedimento amministrativo, come forma di partecipazione, ma anche al di fuori di esso⁴⁰¹.

L'affermazione del diritto di accesso, nell'Unione, è il risultato di un'evoluzione che ha coinvolto sia il legislatore che la giurisprudenza comunitaria. La sua disciplina, oggi, è suddivisa tra una pluralità di fonti, scritte, sia di diritto primario che derivato, e giurisprudenziali⁴⁰². La scelta della Convenzione di inserire una disposizione in tema di diritto d'accesso riconferma la configurazione, operata dalla giurisprudenza, del diritto d'accesso come principio generale dell'ordinamento europeo⁴⁰³. L'art. 42 prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro abbia il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. La norma definisce il diritto in termini piuttosto ampi: da un lato, titolare del diritto in questione risulta essere non solo ogni cittadino dell'Unione, ma anche ogni persona giuridica, benché cittadina extraeuropea, che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro; da un altro lato, a differenza del punto tre del par. 1, art. 41, che tutela il diritto di accesso endoprocedimentale, l'art. 42 riconosce in modo generale un diritto di accesso esoprocedimentale, non limitato,

³⁹⁸ F. Bignami, Tre generazioni di diritti di trasparenza, in S. Cassese, F. Bignami (a cura di), Il procedimento amministrativo nel diritto europeo, cit., p. 98.

³⁹⁹ M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 346.

⁴⁰⁰ Ivi, p. 347.

⁴⁰¹ Ibidem.

⁴⁰² Il principale atto normativo che disciplina il diritto d'accesso è il Regolamento Cee n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001. Esso definisce tra l'altro i soggetti titolari del diritto (includendovi anche i non residenti), i soggetti passivi (tra cui le agenzie), gli interessi a tutela dei quali l'accesso può essere negato, nonché le modalità di esercizio e la procedura. Inoltre vi sono discipline speciali, dettate per singole istituzioni, come le agenzie, o relative a singole materie, come la materia ambientale. M.P. Chiti (a cura di), Diritto amministrativo europeo, cit., p. 348.

dunque, ai soli documenti contenuti nei fascicoli che riguardano direttamente il soggetto che ha interesse alla loro ostensione. Il Trattato di Lisbona ha, così, completato il percorso di evoluzione del diritto di accesso elevando a rango di norma primaria l'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali e prevedendo una serie di disposizioni sulla trasparenza e l'accesso ai documenti: l'art. 10, par. 3, TUE dispone che le decisioni all'interno dell'Unione debbano essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini; l'art. 15 TUE al par. 1 prescrive che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione debbano operare nel modo più trasparente possibile al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, mentre al par. 2 riconosce a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione; l'art. 298 TUE prevede che l'amministrazione europea debba basarsi, tra le altre cose, sul principio di trasparenza.

2. 3 L'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali: il Mediatore europeo

L'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è dedicato al Mediatore europeo.

La figura del Mediatore⁴⁰⁴, o difensore civico, presente in molti Stati membri, è stata introdotta nell'ordinamento europeo con il Trattato di Maastricht. Alcune resistenze alla sua istituzione sono pervenute da parte del Parlamento europeo, il quale vedeva in questa figura il tentativo di indebolire le sue competenze e di sovrapporsi alle strutture già esistenti, tra cui la Commissione per le petizioni istituita dal Parlamento stesso nell'ambito del suo potere di autoregolamentazione⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Cfr. R. Bifulco, M. Cartabia, A. Cleotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 300.

⁴⁰⁴ Sul Mediatore europeo e una comparazione tra le varie figure di difensori civici e *ombudsman* si veda G. Tesaro, *Il mediatore europeo*, in *Riv. intern. Diritti dell'uomo*, 1992, p. 894; R. Adam, *Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare*, in *Riv. intern. Dir. dell'uomo*, 1992, p. 928; M.P. Chiti, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 313. Si veda anche G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 97.

⁴⁰⁵ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Cleotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 301.

L'art. 43 riproduce il diritto che era previsto agli artt. 21 e 195 Tce, oggi artt. 24 e 228 Tfu. Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al Mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Come già osservato in relazione al diritto di accesso, la titolarità del diritto in esame spetta non solo ai cittadini dell'Unione, ma anche a quelli extracomunitari. Inoltre, può effettuare una denuncia anche un soggetto non direttamente riguardato dal caso di cattiva amministrazione⁴⁰⁶. Quanto a quest'ultima, ferma restando la difficoltà di definire il concetto e in assenza di definizioni normative, essa andrebbe intesa come attività amministrativa non rispondente alle regole non giuridiche di buona amministrazione applicabili alle specifiche circostanze.

L'art. 228 Tfu, par. 1, dispone che il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il Mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o all'organismo interessati, mentre la persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine.

Dal punto di vista dei soggetti sottoponibili alle indagini, tutte le istituzioni sono potenzialmente soggette al controllo del Mediatore, in quanto tutte sono in grado di porre in essere attività amministrative⁴⁰⁷. Più problematica, invece, è parsa l'individuazione dei cosiddetti «organi comunitari»⁴⁰⁸. Oggi, l'art. 228 fa rientrare nei soggetti passivi anche gli organismi dell'Unione europea. L'art. 43 fa comunque divieto al Mediatore di estendere il proprio controllo

⁴⁰⁶ Cfr. R. Adam, *Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare*, cit., p. 929; M.P. Chiti, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, cit., p. 323.

⁴⁰⁷ M.P. Chiti, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, cit., p. 310.

⁴⁰⁸ Secondo un'interpretazione restrittiva, ad esempio, le agenzie e la Banca centrale europea non erano considerati organi comunitari. M.P. Chiti, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, cit., pp. 311-313.

nei confronti della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado⁴⁰⁹, mentre l'art. 228, par. 1, impedisce allo stesso di procedere ad indagini quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria.

Nello svolgimento della procedura, il Mediatore deve rispettare il principio del giusto processo, offrendo la possibilità all'amministrazione accusata di cattiva amministrazione di presentare le proprie difese⁴¹⁰. Ciò in quanto l'accertamento di casi di cattiva amministrazione può avere effetti sanzionatori o comunque negativi nei suoi confronti: tuttavia non è il Mediatore stesso ad adottare direttamente le sanzioni, bensì l'amministrazione indagata o il Parlamento europeo⁴¹¹. Le decisioni dell'*ombudsman*, infatti, non hanno forza vincolante in nessuno degli Stati in cui è presente la figura del Mediatore⁴¹². Esso, inoltre, è tenuto sulla base dell'art. 228, par. 1, a presentare al Parlamento europeo una relazione annuale sulle sue indagini. Ancor più significativo rispetto a questo obbligo, è quello di trasmettere al Parlamento una relazione su ogni caso di specie affrontato, col chiaro intento di ricondurre all'organo parlamentare il controllo sul buon funzionamento amministrativo delle istituzioni e degli organi ed organismi europei⁴¹³. D'altronde, il Mediatore è eletto proprio dal Parlamento europeo, ed è quest'ultimo ad adottarne lo statuto e a stabilirne le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni. Infatti, sebbene il Mediatore eserciti le sue funzioni in piena indipendenza e nell'adempimento dei suoi doveri, e non solleciti né accetti istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo⁴¹⁴, la sua posizione di forte collegamento funzionale e strutturale con il Parlamento è stata oggetto di diverse critiche in quanto accusata di far risaltare più la funzione di organo di controllo politico che quella di garanzia del cittadino⁴¹⁵.

Nonostante queste valutazioni, possiamo certamente affermare che il Mediatore europeo ha svolto in questi anni un'attività complessa ed encomiabile che ha rappresentato un contributo

⁴⁰⁹ L'art. 228 fa riferimento solo alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ma nel senso che ne dà l'art. 19 TUE, ovvero come comprensiva dell'insieme Corte di giustizia/Tribunale di primo grado/Tribunali specializzati.

⁴¹⁰ M.P. Chiti, Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria, cit., p. 324.

⁴¹¹ Ivi, p. 325.

⁴¹² R. Bifulco, M. Cartabia, A. Cleotto (a cura di), L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 305.

⁴¹³ Ibidem.

⁴¹⁴ Inoltre, per tutta la durata del suo mandato, il Mediatore non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno (art. 228, par. 3, TUE).

⁴¹⁵ R. Adam, Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare, cit., p. 930.

rimarchevole non solo per la soluzione di molti casi specifici, ma anche per diverse problematiche a carattere più generale⁴¹⁶.

⁴¹⁶ G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 99.

3. Le nuove competenze dell'Unione europea in tema di “cooperazione amministrativa”

Com'è noto, l'azione delle istituzioni dell'Unione europea è vincolata al rispetto del principio di attribuzione delle competenze. Nel sistema vigente anteriormente al Trattato di Lisbona, le competenze non erano enumerate né indicate espressamente: esse erano attribuite in ragione degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da adottare, delle funzioni da svolgere⁴¹⁷. Seppure nel Trattato di Maastricht vi fosse una distinzione fra “competenze esclusive” e “competenze concorrenti”, in relazione alle “azioni” e agli “obiettivi” dell'Unione e con riferimento al principio di sussidiarietà, nessuna indicazione veniva fornita in merito ai loro contenuti e alle loro caratteristiche⁴¹⁸. La questione delle competenze, dunque, era uno dei problemi fondamentali che si poneva all'attenzione della Convenzione incaricata di redigere il nuovo testo del Trattato Costituzionale⁴¹⁹. La Convenzione ha così previsto una ripartizione delle competenze in tre categorie, con l'elencazione, talora tassativa, talora indicativa, delle materie che rientrano in ciascuna di esse. Il Trattato di Lisbona ha poi fatto proprio l'articolato disegno.

Una prima categoria è quella delle competenze esclusive: nelle materie elencate tassativamente nel Trattato solo l'Unione europea può legiferare, mentre gli Stati membri possono intervenire solo se autorizzati dall'Unione o per dare attuazione ad atti europei. Vi sono poi, in via residuale, le materie rientranti nella competenza concorrente, nelle quali sia l'Unione sia gli Stati membri possono legiferare, ma questi ultimi solo nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato effettivamente la sua competenza o abbia cessato di esercitarla. La terza categoria è quella delle cosiddette competenze di “appoggio”⁴²⁰, in cui l'Unione può svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia

⁴¹⁷ Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 68.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ E. Chiti, *La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, p. 242.

⁴²⁰ Si tratta di una categoria di competenze già presente nell'*acquis* comunitario. In alcuni settori, infatti, il Trattato istitutivo della Comunità europea consentiva all'organismo ultrastatale un intervento più leggero di quello possibile nei settori di competenza esclusiva e in quelli di competenza concorrente. In particolare, la Comunità poteva adottare misure volte a coordinare l'azione degli Stati membri, senza procedere ad alcun tipo di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Ne è un esempio il settore della salute pubblica, per cui il trattato prevedeva, all'art. 152, che l'azione comunitaria completasse le politiche nazionali, incoraggiando la cooperazione tra gli stati membri

sostituirsi alla competenza di questi ultimi e senza che l'intervento europeo possa comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari nazionali. Si tratta di alcuni settori, indicati in via tassativa, che in linea di principio appartengono alla competenza degli Stati membri, ma per i quali l'Unione può apportare un valore aggiunto attraverso uno specifico sostegno e assistenza alla loro azione⁴²¹.

All'interno di quest'ultima categoria, il Trattato di Lisbona, recependo l'innovazione contenuta nel Trattato costituzionale, prevede una nuova competenza relativa alla cooperazione amministrativa⁴²². A tal proposito è introdotta una nuova base giuridica, l'art. 197 Tfeue, funzionale alla piena ed effettiva attuazione del diritto dell'Unione europea. L'articolo in questione conferisce espressamente all'Unione europea il potere di intervenire sulla cooperazione amministrativa, intesa in un'accezione non restrittiva quale cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee, al fine di migliorare la capacità delle prime di dare attuazione al diritto europeo, in linea con gli obiettivi dell'Unione europea⁴²³. L'inserimento di tale norma nel Trattato ha rappresentato un'autentica innovazione nell'architettura "costituzionale" europea. La cooperazione amministrativa, infatti, non solo non rientrava tra le materie espressamente attribuite all'organismo europeo, ma addirittura talune disposizioni dei Trattati sembravano escluderla⁴²⁴. È opportuno, a questo punto, definire meglio la portata e l'oggetto della disposizione.

e, ove necessario, appoggiando la loro azione. E. Chiti, *La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, p. 243.

⁴²¹ Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 70.

⁴²² Il Trattato di Lisbona inserisce nell'art. 6 Tfeue quattro nuovi settori di intervento in cui l'Unione europea ha competenza ad intervenire con misure di sostegno, di coordinamento o complementari: turismo, sport, protezione civile e cooperazione amministrativa. Fino ad allora, gli interventi dell'Unione in questi settori erano esercitati attraverso il ricorso alla cosiddetta clausola di flessibilità, prevista dall'art. 352 Tfeue. La novità ha permesso di sottrarre i quattro settori al vincolo dell'unanimità del Consiglio e di sottoporli alla procedura legislativa ordinaria. P.V. Dastoli, D. Dotto, *L'evoluzione dell'amministrazione europea: dalla cultura della governance al Trattato di Lisbona*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, cit., p. 253.

⁴²³ E. Chiti, *La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, pp. 242-243

⁴²⁴ Tra cui, ad esempio, le disposizioni sul ravvicinamento delle normative nazionali che circoscrivevano l'azione della Comunità all'attività normativa assegnando implicitamente agli Stati la responsabilità dell'attuazione in via

3. 1 L'art. 197: la Cooperazione amministrativa

La scelta di includere la cooperazione amministrativa tra le competenze dell'Unione ha origine da una proposta della rappresentante del governo svedese Hjelm-Wallen, la quale, in una riunione del gruppo di lavoro V della Convenzione, precisamente il 17 luglio 2002, chiese di introdurre nel nuovo testo del Trattato costituzionale una disposizione dedicata alla buona cultura amministrativa ed ai principi essenziali per una buona amministrazione⁴²⁵. L'intento era quello di rafforzare la legittimità e la democraticità delle istituzioni europee, in attuazione della dichiarazione di Laeken, attraverso il miglioramento dei principi amministrativi. Il punto fu ripreso ed ampliato dal presidente del gruppo che propose di considerare l'introduzione di una competenza complementare che abilitasse l'Unione a favorire la cooperazione tra gli Stati membri, al fine di rafforzarne la qualità e le capacità amministrative in funzione dell'effettiva attuazione del diritto europeo. La proposta del Presidente formò la base per la relazione finale del gruppo⁴²⁶ e venne approvata dalla sessione plenaria della Convenzione, come conseguenza, però, di una discussione che prende le mosse da una riflessione sulle autorità europee e che poi confluirà nella disposizione sull'amministrazione europea aperta, efficace, indipendente⁴²⁷. La cooperazione amministrativa, dunque, viene per la prima volta inserita nel tessuto delle fonti del diritto dell'Unione europea con Trattato di Lisbona, il quale vi dedica il Titolo XXIV, contenente un solo articolo, il 197 T_{fu}e, che riprende il testo della norma elaborata dalla Convenzione⁴²⁸.

Secondo il primo paragrafo della disposizione, «l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune»⁴²⁹. Il momento dell'attuazione del diritto europeo da parte delle amministrazioni nazionali riveste una particolare importanza in ragione del fatto che esso risulta essenziale per l'adempimento da parte degli Stati membri dei propri obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, al pari della trasposizione del diritto da parte del

amministrativa della regolazione europea. E. Chiti, La cooperazione amministrativa, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, p. 242.

⁴²⁵ Sulla vicenda si veda E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit., p. 243.

⁴²⁶ CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, relazione finale del gruppo V "Competenze complementari", disponibile all'indirizzo <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cv00/cv00375-re01.it02.pdf>.

⁴²⁷ Ovvero l'art. 298 T_{fu}e, di cui si parlerà a breve.

⁴²⁸ Ovvero l'art. 285 del Trattato costituzionale.

legislatore nazionale nell'ordinamento interno e della tutela da parte del giudice nazionale delle situazioni giuridiche soggettive di origine comunitaria⁴³⁰. Così intesa, l'attuazione amministrativa del diritto dell'Unione europea rappresenta un modo specifico con cui gli Stati membri, attraverso le proprie amministrazioni, adempiono all'obbligo di leale cooperazione. Quest'ultimo, previsto all'art. 4, par. 3, TUE, come più volte ricordato, comporta che gli Stati membri adottino ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti agli atti delle istituzioni europee. In questo contesto, la cooperazione amministrativa, intesa come cooperazione verticale e orizzontale tra autorità pubbliche, è individuata quale via maestra per l'attuazione amministrativa delle regole europee: il legislatore comunitario ha effettuato la specifica scelta di prediligere la cooperazione come principale modalità attuativa a tutela degli interessi europei rispetto ad altri strumenti quali ad esempio l'armonizzazione⁴³¹. La norma, inoltre, pone l'accento non solo sul risultato dell'adempimento degli obblighi degli Stati membri, ma anche sul modo con cui questi sono adempiuti: l'attuazione deve essere "effettiva". Il significato dell'espressione è precisato dal Trattato stesso, quale capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione⁴³². Da un lato, dunque, la cooperazione tra amministrazioni sembra lo strumento più idoneo per la piena attuazione del diritto europeo⁴³³; dall'altro, in nome dell'effettività dell'attuazione, l'Unione si riserva la possibilità di intervenire, laddove ce ne fosse bisogno, con verifiche sulla qualità e la completezza dell'azione amministrativa⁴³⁴. La portata

⁴²⁹ Art. 197, par. 1, TUE.

⁴³⁰ G. Gattinara, Commento all'art. 197 TUE, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, Giuffrè editore, Milano, 2014, p. 1680.

⁴³¹ Cfr. M. Macchia, La cooperazione amministrativa come questione di interesse comune, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., pp. 91-92. L'A. sottolinea che il legislatore costituente europeo ha scelto di privilegiare uno dei tre modelli di assimilazione dei sistemi giuridici, optando tra l'integrazione, la cooperazione e la competizione. Contestualmente ha stabilito anche uno dei mezzi per realizzare tale convergenza preferendo il mutuo riconoscimento rispetto all'armonizzazione e alla scelta del diritto. Sull'argomento si vedano S. Cassese, L'Unione europea come organizzazione pubblica composita, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2000, p. 987; G. Della Cananea, L'Unione europea. Un ordinamento composito, cit., p. 167.

⁴³² M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., p. 25.

⁴³³ Per alcuni esempi di settori in cui la cooperazione rappresenta il mezzo per l'attuazione effettiva delle politiche europee si veda C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012, 1493.

⁴³⁴ Ivi, p. 26.

dell'effettività, tra l'altro, è rafforzata dalla sottolineatura che l'esecuzione del diritto dell'Unione europea è «essenziale per il buon funzionamento dell'Unione» e perciò considerata «questione di interesse comune»⁴³⁵. Dunque, potrebbe essere accantonato definitivamente, perché superato, il principio dell'autonomia amministrativa degli Stati: la questione amministrativa diventa “comune” ed oggetto, quando l'azione esecutiva di uno Stato non è “effettiva”, di interventi diretti dell'Unione, anche con carattere di completamento, oltre ai normali interventi di sostegno e coordinamento⁴³⁶.

Il par. 2 dell'art. 197 stabilisce, infatti, che «l'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»⁴³⁷. Si tratta, dunque, di una competenza che ha ad oggetto la “funzionalità europea” delle amministrazioni⁴³⁸, ovvero la capacità amministrativa di attuare in modo adeguato il diritto europeo, abilitando l'Unione ad adottare strumenti legislativi e a promuovere i raccordi amministrativi tra autorità pubbliche, purché non si arrivi all'armonizzazione delle normative nazionali e purché le autorità nazionali non siano private del potere di esercitare la propria competenza⁴³⁹. Il termine “capacità”, in particolare, rinvia sia all'efficienza dell'organizzazione amministrativa sia alle conoscenze e competenze dei funzionari pubblici nazionali, mentre il riferimento al “miglioramento” di tale capacità sembra presupporre una strutturale inadeguatezza delle amministrazioni degli Stati membri. In realtà, la nozione di *Capacity building*, ossia il rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, è stata già utilizzata all'interno dei

⁴³⁵ Art. 197, par. 1, Tfeue.

⁴³⁶ Sempre nel rispetto del principio di attribuzione delle competenze e di quelli di sussidiarietà e proporzionalità. M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, cit., p. 26.

⁴³⁷ Art. 197, par. 2, Tfeue.

⁴³⁸ F. Cortese, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 167.

⁴³⁹ M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come questione di interesse comune*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 104.

processi di modernizzazione dell'amministrazione europea e, in particolare, dei processi di arricchimento della *Administrative Capacity*⁴⁴⁰. Inoltre, la disposizione va collocata nel contesto della profonda integrazione amministrativa, anche orizzontale, che l'attuazione del diritto europeo comporta⁴⁴¹. I rapporti tra le amministrazioni nazionali dei vari Stati membri devono essere improntati alla ricerca di un dialogo permanente, fondato su valori come la solidarietà e la fiducia reciproca⁴⁴². L'esigenza di una profonda collaborazione acquisisce un'importanza ancora maggiore in vista delle adesioni di nuovi Stati membri, nelle quali le amministrazioni nazionali dovranno confrontarsi con l'applicazione di un *acquis* esteso a materie molto vaste ed eterogenee senza aver avuto l'opportunità di maturare gradualmente le competenze necessarie. Il catalogo di possibili interventi, ovvero il facilitare lo scambio di informazioni, la mobilità dei funzionari pubblici ed il sostenere programmi di formazione, sembra avere solo carattere indicativo⁴⁴³. Quanto alla forma delle misure di sostegno, la norma individua nei regolamenti, adottati dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, lo strumento giuridico di intervento dell'Unione, probabilmente al fine di accrescere la certezza giuridica delle iniziative e la consapevolezza dei soggetti interessati⁴⁴⁴. I limiti dell'intervento europeo sono stati più volte

⁴⁴⁰ L'obiettivo di *Capacity building* è proprio sia delle più tradizionali attività di accompagnamento allo sviluppo del terzo mondo, sia di molti progetti di cooperazione territoriale e transfrontaliera, sia di molte delle azioni intraprese dalla stessa Unione europea, ad esempio nel contesto della politica di coesione sociale. Nella Guida alla valutazione dello sviluppo economico, elaborata su iniziativa della Commissione europea nel 2003, la capacità amministrativa è intesa come capacità delle strutture pubbliche di identificare e risolvere i problemi di implementazione di strategie e programmi che devono essere effettivamente realizzati. F. Cortese, Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona, cit., p. 170.

⁴⁴¹ Si pensi ad esempio agli atti adottati da un'amministrazione di uno Stato membro ed eseguiti sul territorio di un altro Stato, come nel caso della commercializzazione di un prodotto autorizzato in uno Stato membro e immesso nel mercato unico, grazie al principio di mutuo riconoscimento. G. Gattinara, Commento all'art. 197 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 1684.

⁴⁴² Ivi, p. 1685.

⁴⁴³ E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit., p. 244. Di questo avviso anche F. Cortese, il quale precisa che il fatto che le uniche esemplificazioni circa le tipologie di azioni che l'Unione può promuovere consistano nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione «non significa, evidentemente, che l'Unione possa fare solo questo.» Secondo l'A. più che la materia oggetto della competenza, la cooperazione può essere definita come l'area nella quale l'Unione può svolgere le proprie azioni di sostegno, coordinamento e completamento circa gli obblighi già gravanti sugli Stati per l'attuazione effettiva del diritto europeo. F. Cortese, Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., pp. 167-168.

⁴⁴⁴ Con esclusione di ogni misura di armonizzazione. G. Gattinara, Commento all'art. 197 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 1686.

evidenziati: non può sussistere alcuna forma di armonizzazione e nessuno Stato membro risulta obbligato ad avvalersi del sostegno fornito dall'Unione rispetto allo scambio di informazioni e di funzionari pubblici ovvero rispetto a programmi di formazione continui⁴⁴⁵.

Infine, il par. 3 della disposizione precisa che la norma «non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione né le prerogative e i doveri della Commissione»⁴⁴⁶. Inoltre, non sono pregiudicate le altre disposizioni dei Trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione. La prima precisazione è dovuta al fatto che sono sempre gli Stati membri i destinatari formali dell'obbligo di dare attuazione al diritto dell'Unione in virtù dell'art. 4, par. 3, TUE. Il riferimento alle prerogative e ai doveri della Commissione, invece, è utile nella misura in cui chiarisce che la consapevolezza delle possibilità di miglioramento della capacità amministrativa di uno Stato membro di attuare il diritto dell'Unione non impedisce alla Commissione stessa di aprire una procedura di infrazione laddove rilevi una situazione in cui tale capacità è incontestabilmente assente⁴⁴⁷. Infine, l'art. 197 Tfeue non pregiudica le altre disposizioni dei Trattati in materia di cooperazione amministrativa, come nell'ambito dello spazio giuridico europeo o in materia di libera circolazione dei lavoratori o di libertà di stabilimento, in ragione del fatto si tratta pur sempre di una norma generale che soggiace di fronte alla specialità di altre disposizioni del Trattato⁴⁴⁸.

In conclusione, si può dichiarare che la norma si presta a varie interpretazioni, a seconda che le si attribuisca un carattere meramente ricognitivo o una natura programmatica o ancora un significato tale da ispirare un piano di azione, di matrice europea, che disegni una nuova funzione pubblica⁴⁴⁹. A prescindere da quale interpretazione si accolga, si può affermare che la rilevanza

⁴⁴⁵ J. Schwarze Sottolinea che, sebbene la norma possieda un alto valore simbolico, essa non crea nessuna obbligazione. La cooperazione amministrativa, di cui all'art. 197, deve essere intesa come cooperazione volontaria. J. Schwarze, *European Administrative Law in the light of the Treaty of Lisbon*, cit., p. 294.

⁴⁴⁶ Art. 197, par. 3, Tfeue.

⁴⁴⁷ Ad esempio il sistema UE Pilot, mediante il quale i servizi della Commissione possono procedere ad un rapido scambio di informazioni prima dell'apertura formale del procedimento, appunto in un'ottica di cooperazione, risulta particolarmente efficace in caso di violazioni puntuali del diritto dell'Unione europea commesse da un'amministrazione nazionale. G. Gattinara, *Commento all'art. 197 Tfeue*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1687.

⁴⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁴⁹ La prima interpretazione, che riconosce un carattere meramente ricognitivo alla norma, si fonda sulla presa d'atto dello stato già avanzato che si riscontra nell'*acquis* amministrativo europeo: essendo, in determinati settori, il diritto derivato, anche per come coadiuvato dalla giurisprudenza, già più avanzato rispetto alla previsione generalista del Trattato, la norma in esame rappresenterebbe solo un riconoscimento dei modelli di cooperazione

più profonda dell'art. 197 non sembra annidarsi tanto nelle sue applicazioni pratiche, quanto nel riconoscimento dell'importanza del coordinamento delle amministrazioni nazionali per favorire la piena maturazione dell'Unione europea⁴⁵⁰. Il punto di maggior rilievo risiede nel fatto che, per un verso, viene formalizzato che l'effettività dell'attuazione amministrativa del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri è una questione di interesse comune, per un altro verso, è riconosciuto che la piena ed effettiva attuazione del diritto europeo da parte degli Stati membri non può essere controllata esclusivamente attraverso i tradizionali strumenti della procedura di infrazione e del controllo giurisdizionale, ma deve essere inquadrata e strutturata attraverso meccanismi di cooperazione gestiti sul piano europeo⁴⁵¹. Si tratta di un riconoscimento che, al momento, sembra fondare esclusivamente la competenza di sostegno precisata nell'art. 197, ma che riflette una nuova attenzione costituzionale alla questione delle capacità delle amministrazioni nazionali, la quale può arricchirsi, nel futuro, di nuovi contenuti⁴⁵².

già avviati nei settori di interesse europeo. La lettura intermedia attribuisce alla medesima norma un valore principalmente rafforzativo e programmatico: se la cooperazione da principio che regola l'azione pubblica, diviene materia su cui è possibile legiferare, ci si attende che le istituzioni europee adottino misure di maggiore integrazione, favorendo il sostegno tra le amministrazioni nazionali e con l'amministrazione europea in un ambito che sia trasversale a più settori di interesse europeo. Infine, una terza interpretazione guarda alla norma come ad un "cuneo in grado di rivoluzionare" il modo di fare amministrazione nello spazio giuridico europeo: la norma rappresenterebbe la base giuridica affinché siano aumentati i casi di reciproco riconoscimento delle decisioni, siano poste le basi per una definizione, comune a tutti i procedimenti amministrativi, di standard procedurali a garanzia dell'amministrato, siano instaurate forme diffuse di *networking* tra apparati pubblici. Secondo questo punto di vista, tale normazione potrebbe mettere in discussione i principi di autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri per raggiungere risultati di maggiore integrazione. M. Macchia, La cooperazione amministrativa come questione di interesse comune, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., p. 107.

⁴⁵⁰ E. Chiti, La cooperazione amministrativa, cit., p. 245.

⁴⁵¹ Ibidem.

4. Le previsioni sull'esecutivo europeo e l'amministrazione diretta

La terza novità del Trattato di Lisbona è l'esplicito riconoscimento dell'amministrazione diretta, con la previsione di regole per il suo funzionamento⁴⁵³.

Si è già detto nel primo capitolo di come, in origine, l'amministrazione diretta fosse l'eccezione, e per questo contenuta nei poteri e nell'organizzazione, e di come, invece, all'amministrazione indiretta, nella forma di amministrazioni nazionali che agiscono nell'interesse comunitario, fosse, di norma, affidata l'attuazione del diritto europeo. Allo stesso modo, si è già fatto riferimento all'ampliamento dell'amministrazione europea in senso proprio e delle altre forme di amministrazioni ad essa rapportabili, le quali hanno dato vita a nuovi sistemi amministrativi articolati secondo originali moduli organizzativi e funzionali, quali la coamministrazione e l'amministrazione decentrata⁴⁵⁴.

Oggi, l'art. 291, riconferma la regola dell'attuazione in via indiretta del diritto dell'Unione europea, ma, per certi versi, rafforza le competenze di esecuzione della Commissione, la quale si vede espressamente attribuito il potere di adottare atti delegati ed atti di esecuzione. Dalla lettura congiunta della norma con la disposizione che la precede, l'art. 290 Tfeue, ne risulta una ridefinizione della sfera esecutiva europea, al punto che si parla della fine della bicefalia dell'esecutivo europeo, a favore di una polisinodia⁴⁵⁵.

Ma la vera innovazione in tema di amministrazione diretta è che, nel Trattato di Lisbona, l'amministrazione europea è considerata non solo come autrice di atti giuridici ma anche corpo burocratico e apparato di supporto⁴⁵⁶. I continui riferimenti agli organi ed agli organismi nelle diverse disposizioni del Trattato mostrano di volere equiparare le strutture organizzative serventi degli apparati decisori alle istituzioni, con il conseguente superamento della dottrina Meroni⁴⁵⁷.

⁴⁵² Ibidem.

⁴⁵³ M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 27.

⁴⁵⁴ Ibidem.

⁴⁵⁵ M. Savino, *Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 117.

⁴⁵⁶ D. Sorace, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 71.

⁴⁵⁷ Ivi, p. 53. Sui limiti posti dalla dottrina Meroni alle attribuzioni di funzioni alle agenzie, al fine di non alterare l'equilibrio dei poteri stabilito dal Trattato, si rinvia al Capitolo 1 della Parte I di questo lavoro.

L'art. 298 Tfeue, inoltre, ha colmato la lacuna dei Trattati derivante dell'assenza di una specifica previsione sull'amministrazione diretta dell'Unione europea, archiviando definitivamente la tesi della sua inconsistenza, peraltro già superata da almeno un ventennio, ed ha introdotto una specifica base giuridica che legittima le istituzioni a disciplinare l'organizzazione e l'azione di queste amministrazioni⁴⁵⁸.

Nei paragrafi che seguono, verranno analizzate le disposizioni del Trattato che hanno previsto elementi di novità per la Commissione, *in primis*, in veste di titolare del potere esecutivo, e per le altre amministrazioni europee.

4. 1 Gli art. 290 e 291 Tfeue: i poteri delegati e i poteri di esecuzione della Commissione europea

In origine, nel Trattato di Roma vi era solo un generico riferimento al potere della Commissione di adottare atti d'esecuzione, contenuto nell'art. 155 Cee (poi art. 211 Tce). La norma prevedeva che la Commissione esercitasse le competenze che le erano delegate dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. La Corte di giustizia, nella sentenza *Köster*⁴⁵⁹, aveva però individuato due categorie di atti di diritto derivato: quelli adottati in forza delle disposizioni dei Trattati per dare vita alle politiche ivi previste, i cosiddetti atti di base, e quelli adottati per stabilire le norme di attuazione degli atti di base, i cosiddetti atti d'esecuzione. Questi ultimi, traendo la propria ragion d'essere dai primi, dovevano rispettare gli atti di base, collocandosi in un gradino gerarchicamente inferiore nella scala delle fonti europee⁴⁶⁰.

Con l'Atto Unico europeo, a questa previsione si è affiancato l'art. 145 Cee (poi 202 Tce) secondo cui il Consiglio conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che esso stabilisce. Esso, inoltre, sottopone l'esercizio di tali competenze

⁴⁵⁸ Tra i primi commenti alla norma si veda E. Nieto-Garrido, *Possible developments of Article 298: Towards an open, efficient and independent European Administration*, in Eur. Pubbl. Law, 2012, p. 373.

⁴⁵⁹ Corte di giustizia, sentenza *Köster*, 17 dicembre 1970, causa C-25/70, EU:C:1970:115.

⁴⁶⁰ C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, cit., p. 2091.

a determinate modalità. Il Consiglio, poi, può riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione.

Dell'attribuzione di competenze di esecuzione alla Commissione si è fatto, negli anni, un larghissimo uso: a seconda dei casi le istituzioni deleganti hanno conferito alla Commissione sia poteri normativi di portata generale, miranti a completare o modificare alcuni aspetti non essenziali degli atti di base, quanto poteri di portata più ristretta miranti ad applicare in concreto gli atti di base in fattispecie individuali⁴⁶¹. La Corte di giustizia, peraltro, aveva confermato la piena validità di tale prassi applicativa, interpretando in maniera estensiva la nozione di “competenze d'esecuzione”: per i giudici comunitari vi rientrava sia l'applicazione delle norme degli atti di base a fattispecie particolari per mezzo di atti di portata individuale, sia il potere di regolamentazione che si esplica nell'elaborazione di norme per l'attuazione dell'atto di base⁴⁶². Le regole e le modalità di controllo dell'esercizio di tali competenze d'esecuzione erano stabilite dal Consiglio all'unanimità, sulla base dell'art. 202 Tce. Fu così adottata la Decisione 87/373/Cee del 13 luglio 1987, poi sostituita dalla Decisione 1999/468/Ce del 28 giugno 1999, la cosiddetta “Decisione comitologia”. Quest'ultima stabiliva che la Commissione dovesse sottoporre i progetti di misure esecutive a dei comitati composti da rappresentanti dei governi degli Stati membri e che, nel caso non si riuscisse a raggiungere un accordo in questa sede, il Consiglio potesse riappropriarsi della competenza esecutiva⁴⁶³. Il Parlamento, invece, seppur posto in una posizione equiparata rispetto al Consiglio nell'ambito della procedura di codecisione, si vedeva riconosciuti poteri molto più ristretti e limitati ai soli casi di abuso da parte della Commissione delle sue competenze⁴⁶⁴. Non contento di tale disparità di ruoli, in particolare con riferimento alle misure d'attuazione degli atti di base adottati in codecisione, e restio a delegare al binomio

⁴⁶¹ Ibidem.

⁴⁶² Corte di giustizia, sentenza *Rey Soda*, 30 ottobre 1975, causa C-23/75, EU:C:1975:142; Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Consiglio*, 24 ottobre 1989, causa C-16/88, EU:C:1989:397. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, cit., p. 2091.

⁴⁶³ Ciò si spiega in quanto l'attività esecutiva rientra, di norma, nella sfera di sovranità degli Stati membri. Quando la precoce espansione della politica agricola, la quale impone l'adozione a livello europeo di norme di dettaglio, comporta la delega alla Commissione di compiti a cui il Consiglio non può provvedere per mancanza di tempo, la de-nazionalizzazione di questa quota di potere decisionale richiede una compensazione. Tale compensazione è individuata nella comitologia. M. Savino, La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, p. 1042.

Commissione-comitati un potere materialmente legislativo⁴⁶⁵, il Parlamento reclamò poteri equivalenti a quelli del Consiglio, minacciando di opporsi all'approvazione dei relativi atti di base. Tale tensione istituzionale sfociò nella decisione della Convenzione sul futuro dell'Europa di differenziare l'attività di elaborazione di atti attuativi aventi carattere normativo di portata generale, con natura para-legislativa, da quei tipi di atti di applicazione concreta in casi individuali che hanno una natura più propriamente esecutiva⁴⁶⁶. Furono perciò previsti due regimi giuridici distinti per l'esercizio di tali attività, nonché due definizioni diverse per gli atti che ne derivarono: rispettivamente denominati "atti delegati" e "atti di esecuzione"⁴⁶⁷.

Il Trattato di Lisbona ha disciplinato tali tipi di atti agli artt. 290 e 291 Tfeue. Essi, secondo la nuova classificazione, rientrano nell'ambito degli atti non legislativi destinati a rendere operative norme secondarie: pertanto costituiscono fonti di terzo grado subordinate agli atti legislativi⁴⁶⁸.

Secondo l'art. 290 Tfeue, «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi

⁴⁶⁴ C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, cit., p. 2091.

⁴⁶⁵ M. Savino, La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto, cit., p. 10423.

⁴⁶⁶ C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, cit., p. 2091.

⁴⁶⁷ L'urgenza della riforma era testimoniata dal fatto che, nel periodo di stallo del processo di ratifica del trattato costituzionale, il Consiglio attraverso la Decisione 2006/512/Ce aveva modificato la Decisione comitologia introducendo una nuova procedura che conferiva al Parlamento poteri di controllo più estesi con riferimento alle misure di attuazione di atti adottati in codecisione aventi portata generale ed intesi a modificare, completare o abrogare elementi non essenziali di tali atti. Si tratta, in particolare, della procedura di regolamentazione con controllo (cosiddetta Prac). La proposta contemplava un duplice controllo sulle misure quasi-legislative proposte dalla Commissione: al parere del comitato, si aggiungeva il controllo diretto da parte delle autorità legislative. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, cit., p. 2092; M. Savino, Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., p. 120.

⁴⁶⁸ R. Baratta, Commento all'art. 290 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2278. Sull'attività di regolamentazione e le modifiche introdotte a Lisbona si veda lo speciale dell'European Law Journal, 2013, con i seguenti contributi: A. Alemanno, A. Meuwese, Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology', p. 76; M. Busuioc, Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope, p. 111; T. Christiansen, M. Dobbels, Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts, p. 42; D. Curtin, H. Hofmann, J. Mendes, Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda, p. 1; J. Mendes, Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design, p. 22; L. Senden Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control, p. 57.

non essenziali dell'atto legislativo»⁴⁶⁹. Dunque, un atto delegato è un atto di portata generale, ovvero diretto ad una cerchia indeterminata di soggetti, adottato dalla Commissione per integrare o modificare determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo delegante. Il secondo comma della primo paragrafo della disposizione precisa che gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere sono espressamente delimitati dagli stessi atti legislativi. Inoltre, gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono, perciò, essere delegati. Il legislatore può avvalersi della facoltà di conferire la delega per ragioni di opportunità, quando ad esempio la tecnicità della materia suggerisca di rinviare l'esame delle questioni di dettaglio ad un livello inferiore, oppure nei casi in cui i progressi tecnologici in un determinato settore richiedano di essere integrati nel quadro normativo con una certa celerità, senza attendere i tempi necessari all'esperimento della procedura legislativa⁴⁷⁰. Il secondo paragrafo dell'art. 290 Tfe prevede due meccanismi di controllo che il legislatore può inserire nell'atto di base: la delega può essere revocata dal Parlamento e dal Consiglio e/o il Parlamento ed il Consiglio possono opporsi ad un atto delegato della Commissione, impedendone l'entrata in vigore⁴⁷¹. Il paragrafo terzo, infine, stabilisce che il titolo dell'atto debba includere l'aggettivo "delegato".

⁴⁶⁹ Dal punto di vista concettuale, questo strumento presenta alcune analogie con l'istituto della legge-delega e dei relativi decreti legislativi previsto all'art. 76 della Costituzione italiana (tra i più attivi promotori della riforma vi furono Giuliano Amato, quale vicepresidente della Convenzione del futuro dell'Europa, e Romano Prodi, quale Presidente della Commissione europea dell'epoca), ma anche alcune differenze, tra cui la natura non legislativa degli atti delegati ed il carattere molto più circostanziato della delega. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 2092.

⁴⁷⁰ Ibidem.

⁴⁷¹ Possiamo affermare che la delega legislativa è concepita per essere applicabile in sede di procedura legislativa ordinaria, ne è prova il fatto che l'art. 290 par. 2 Tfe conferisce i poteri di revoca e di obiezione a Parlamento europeo e Consiglio. Tuttavia, nulla esclude che la delega sia attivabile anche in sede di procedura legislativa speciale. In quel caso la delega sarà conferita dall'istituzione dotata del potere di adottare l'atto, e ad essa sola spetteranno i poteri di controllo. R. Baratta, Commento all'art. 290 Tfe, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2281. L'art. 290 Tfe non prevede la possibilità di approvare con un atto generale, in un momento antecedente, le regole e le procedure per i meccanismi di controllo sull'esercizio del potere delegato da parte della Commissione. Benché la Commissione, poco dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ne avesse invocato il carattere *self-executing* (Communication from the Commission to the European parliament and the Council. Implementation of Article 290 of the Treaty on the European Union, Com (2009) 637 final, 9 dicembre 2009), il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno negoziato alcune clausole standard per futuri atti di base e hanno trovato un accordo per una disciplina della loro cooperazione. Tali accordi sono confluiti nel *Common Understanding on delegated Acts* concluso nel marzo 2011. J. Bast, Tipologie di atti dell'amministrazione europea, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), L'amministrazione europea e le sue regole, cit., p. 79.

Sebbene, quindi, il nuovo quadro giuridico fissato dall'art. 290 assoggetti l'esercizio dei poteri delegati alla supervisione delle istituzioni deleganti, il Parlamento ed il Consiglio, i quali possiedono gli strumenti legali per prevalere sulla Commissione in caso di disaccordo, anche quest'ultima ha avuto un guadagno dai nuovi meccanismi di controllo. Da un lato essa non è più soggetta alla procedura di comitologia in nessuna delle fasi di preparazione e approvazione di un atto delegato⁴⁷²: la Commissione si è così liberata del controllo dei funzionari degli Stati membri, in cambio dell'impegno politico a svolgere adeguate consultazioni con gli esperti nazionali durante la preparazione e l'approvazione degli atti delegati⁴⁷³. Dall'altro lato, essa rafforza la sua identità di *low executive*, trattandosi dell'unica istituzione legittimata a emanare misure regolamentari delegificanti o integrative del dettato legislativo⁴⁷⁴. Il Consiglio, dal canto suo, non può più sostituirsi ad essa, potendo solo intervenire in veste di co-legislatore, opponendosi al provvedimento della Commissione o revocandole i poteri delegati⁴⁷⁵. Così, nel gioco interistituzionale, l'art. 290 implica un sostanziale spostamento di potere a favore della Commissione⁴⁷⁶.

Quanto, invece, agli atti che rilevano propriamente sotto il profilo dell'esercizio della funzione esecutiva, essi sono disciplinati dall'art. 291 Tfeue. Si tratta, in primo luogo, di misure d'applicazione a fattispecie individuali di atti legislativi o altri atti di base fondati su disposizioni del Trattato⁴⁷⁷. Tuttavia, non si può escludere la possibilità di misure di esecuzione che contengano norme d'attuazione di portata generale⁴⁷⁸. Il par. 1 dell'art. 291 Tfeue stabilisce che «gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti

⁴⁷² Ivi, p. 82. Cfr. anche M. Savino, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, cit., pp. 1043-1042.

⁴⁷³ Tale impegno è stato inserito nel *Common Understanding*. J. Bast, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 82.

⁴⁷⁴ M. Savino, *Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia*, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 123.

⁴⁷⁵ J. Bast, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 82.

⁴⁷⁶ Ibidem.

⁴⁷⁷ C.C. Gialdino (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 2096.

⁴⁷⁸ Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Consiglio*, 24 ottobre 1989, causa C-16/88, EU:C:1989:397. In questo caso la distinzione tra atti di esecuzione e atti delegati è più sfocata: essa può consistere nel fatto le norme di attuazione, pur definendo una disciplina di portata generale, non completano o modificano il quadro normativo

giuridicamente vincolanti dell'Unione»⁴⁷⁹. È quindi confermato il modello dell'*indirect rule* (o federalismo d'esecuzione) per cui l'attuazione delle norme europee spetta, in linea di principio, alle amministrazioni nazionali. Tuttavia, sulla base del par. 2, quando «sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione», le competenze di esecuzione sono conferite alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati, al Consiglio. Il Trattato, dunque, ha accolto anche il modello centralizzato o diretto, in capo all'Unione, del potere esecutivo quando, in virtù di una valutazione discrezionale delle istituzioni che adottano l'atto di base, l'eterogeneità dell'esecuzione comprometterebbe l'esigenza di applicazione uniforme dell'atto⁴⁸⁰. In questo caso, nel sistema dell'Unione, la titolarità della funzione esecutiva sarebbe, di regola, della Commissione. Eccezionalmente gli atti di base possono conferire al Consiglio le competenze d'esecuzione quando si tratta di agire nell'ambito della Pesc (artt. 24 e 26 TUE) o in casi specifici debitamente motivati. Il par. 3 del medesimo articolo dichiara, poi, che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione». Quindi, nella logica del Trattato, vi è un parallelismo tra la funzione esecutiva, attribuita in linea di principio alle amministrazioni nazionali, e il potere di controllo, riservato agli Stati membri quando la Commissione sia chiamata ad esercitare tale competenza⁴⁸¹. Inoltre, diversamente da quanto disposto in relazione all'art. 290 TFUE, l'art. 291 prevede che i principi e le regole relativi alle modalità di controllo dell'esercizio delle competenze d'esecuzione da parte della Commissione siano definiti preventivamente in un atto di portata generale, cui devono fare riferimento gli atti di base che

dell'atto di base. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 2097.

⁴⁷⁹ Si tratta di un corollario dell'obbligo di leale collaborazione previsto all'art. 4, par. 3, secondo periodo, TFUE, che stabilisce che «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione».

⁴⁸⁰ In questo senso, si può affermare che i Trattati hanno accolto entrambi i modelli, centralizzato e decentralizzato, del potere esecutivo, determinando le condizioni che presiedono all'uno o all'altro. R. Baratta, Commento all'art. 290 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2285.

⁴⁸¹ Se invece è il Consiglio a svolgere la funzione esecutiva, o gli Stati membri, non avrebbe senso invocare il controllo statale tramite procedura di comitato, in quanto vi sarebbe già coincidenza tra tali entità e i rappresentanti degli Stati che dovrebbero assumere il ruolo di controllori riuniti nel comitato. R. Baratta, Commento all'art. 290 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2284.

conferiscono simili competenze nei casi specifici⁴⁸². Tale atto contiene perciò in modo tassativo le procedure di controllo a cui le istituzioni autrici degli atti di base sono vincolate a far ricorso. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si applicava il regime di controllo adottato sulla base del citato art. 202 Tce, ovvero la "Decisione comitologia", di cui si è già detto. Nel 2011 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato il "Regolamento comitologia" che è andato a sostituire la precedente "Decisione comitologia"⁴⁸³. L'ultimo paragrafo della norma prevede che i termini «di esecuzione» siano inseriti nel titolo degli atti di esecuzione. Peraltro, la Commissione si è subito adeguata al disposto⁴⁸⁴.

⁴⁸² Cfr. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 2098.

⁴⁸³ La Decisione comitologia prevedeva in origine quattro diverse procedure cui possono riferirsi gli atti di base per i controlli che essi intendono introdurre: la procedura consultiva, la procedura di gestione, la procedura di regolamentazione e la procedura di salvaguardia per i casi di misure da prendere in circostanze d'urgenza. La scelta della procedura da utilizzare è operata in ogni singolo atto di base secondo criteri previsti nella decisione comitologia, che sono però puramente orientativi. Nella procedura di consultazione la Commissione gode di un largo margine discrezionale, dovendo limitarsi solo a tenere in massima considerazione il parere del comitato prima di adottare le misure, che però si riduce nelle altre procedure. In particolare, nella procedura di gestione, la Commissione è tenuta a sottoporre la questione al consiglio nel caso di parere negativo del comitato; nella procedura di regolamentazione essa deve rivolgersi al consiglio anche nel caso in cui non riesca ad ottenere un parere favorevole a maggioranza qualificata del comitato. Il Consiglio poteva quindi essere chiamato ad intervenire e anche ad adottare l'atto esecutivo. Con la Decisione del 17 luglio 2006D nella decisione comitologia veniva introdotta una nuova procedura denominata procedura di regolamentazione con controllo, mirante a conferire al Parlamento poteri di controllo analoghi a quelli del Consiglio. Con il trattato di Lisbona, gli Stati membri, e non il Consiglio, diventano i soggetti responsabili di esercitare i controlli. Per far fronte alle novità introdotte a Lisbona, la Decisione comitologia è stata sostituita nel 2011 dal Regolamento comitologia, che, pur mantenendo l'impostazione della precedente decisione per quel che concerne la consultazione dei comitati, prevede due sole procedure: la procedura consultiva e la nuova procedura d'esame, destinata a rimpiazzare le precedenti procedure di gestione e regolamentazione. L'innovazione più importante consiste nella maniera in cui viene concretamente applicata la regola prevista dall'art. 290 Tfu, secondo cui il controllo deve essere esercitato esclusivamente dagli Stati membri e non dalle altre istituzioni: come prima, prima di adottare un atto, la Commissione deve consultare i comitati che essa presiede e che sono composti di rappresentanti degli Stati membri. Nel caso di atti sottoposti alla procedura consultiva, la Commissione provvede ad adottare gli atti d'esecuzione tenendo in massima considerazione i pareri ricevuti dai comitati. Nel caso della procedura d'esame, la Commissione può adottare immediatamente gli atti che hanno ottenuto un parere positivo emesso a maggioranza qualificata. Nel caso di parere negativo, invece, la Commissione si trova di fronte all'alternativa di lasciar cadere il progetto respinto o presentare un nuovo progetto eventualmente modificato dal comitato di ricorso. In caso di parere negativo del comitato di ricorso, la Commissione deve abbandonare definitivamente il progetto. Sono poi previste due procedure d'urgenza. C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 2098 e ss.

⁴⁸⁴ J. Bast, Tipologie di atti dell'amministrazione europea, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), L'amministrazione europea e le sue regole, cit., p. 75.

A questo punto, è bene considerare che l'obiettivo di assicurare condizioni uniformi per l'applicazione del diritto dell'Unione può in certi casi richiedere l'adozione di regolamenti dal contenuto prettamente tecnico, o scelte sostanziali sotto forma di decisioni individuali indirizzate ad un determinato Stato membro, o ancora atti di applicazione generale. Talvolta l'uniforme applicazione di un atto vincolante dell'Unione può richiedere che venga assegnato direttamente alla Commissione il potere di adottare misure individuali rivolte a soggetti privati, secondo lo schema dell'esecuzione diretta⁴⁸⁵. Lo scopo della norma, infatti, è quello di distribuire il potere esecutivo su più livelli combinati fra loro: l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione risulta oggi strutturata come l'esercizio di poteri esecutivi che completano gli omologhi poteri degli Stati membri⁴⁸⁶. Il Parlamento ed il Consiglio, invece, hanno visto fortemente indebolito il loro ruolo: l'aumento dei poteri procedurali del primo ai sensi dell'art. 290, par. 3, Tfeue non si è tradotto in un aumento dei suoi poteri di controllo sull'adozione degli atti di esecuzione; il Consiglio, poi, non può più sostenere di rappresentare il soggetto principale incaricato di vigilare nel quadro dei controlli sui poteri di esecuzione della Commissione. I meccanismi di controllo istituiti ai sensi della disposizione, infatti, proteggono gli interessi degli Stati membri, piuttosto che quelli delle istituzioni che hanno conferito il potere di esecuzione alla Commissione. Il Regolamento comitologia abolisce i poteri di controllo del Consiglio e istituisce un comitato di appello composto da rappresentanti degli Stati membri a cui è deferita la questione in caso di contrasto tra la Commissione ed il comitato di esperti⁴⁸⁷.

Insomma, seppur la disposizione definisca la titolarità del potere esecutivo in chiave trilaterale (Stati membri, Commissione, Consiglio) l'istituzione che sembra aver beneficiato in misura maggiore della ristrutturazione concettuale del potere esecutivo è proprio la Commissione europea. Sia nell'ambito degli atti delegati, che nell'ambito degli atti di esecuzione, infatti, le attribuzioni del Consiglio sono quasi completamente ricondotte all'alveo legislativo e pareggiate

⁴⁸⁵ Ivi, p. 76.

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Nel comitato di appello solo una maggioranza qualificata di voti ponderati può bloccare l'approvazione della proposta della Commissione, salvo nel caso di alcune decisioni in tema di scambi commerciali per le quali si richiede il parere favorevole del comitato d'appello. J. Bast, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 77.

a quelle del Parlamento, mentre la Commissione è sottratta al gioco intergovernativo e dialoga direttamente con gli apparati amministrativi nazionali⁴⁸⁸.

4. 2 L'art. 298: l'amministrazione europea

L'art. 298 costituisce una novità assoluta nel diritto primario dell'Unione europea in quanto non ha alcun corrispondente nel sistema precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Com'è stato ricordato in proposito della genesi dell'art. 197 Tfe sulla cooperazione amministrativa, la disposizione trae la sua origine nell'ambito dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione: la proposta prevedeva l'introduzione di una norma specifica per affermare espressamente taluni principi di *governance* finalizzati a favorire lo sviluppo di una cultura della buona amministrazione, basata sull'obiettività, l'imparzialità e la trasparenza, in vista del rafforzamento della legittimità e dell'efficacia dell'azione dell'Unione⁴⁸⁹. Il gruppo di lavoro in materia di competenze complementari, nella relazione finale del 4 novembre 2002, si era limitato ad approvarne il principio concludendo che nel futuro Trattato si sarebbe dovuta prevedere una disposizione che conferisca all'Unione il potere di adottare norme sulla buona amministrazione nelle istituzioni dell'UE⁴⁹⁰. Il *Preasidium* della Convenzione, poi, ha proposto un articolo su questo tema che è stato approvato senza dibattito, venendo inserito nel Trattato costituzionale (art. III-398) e ripreso, successivamente, dal Trattato di Lisbona.

Il primo par. dell'art. 298 Tfe dispone che «nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente»⁴⁹¹. Nell'analizzare la disposizione in questione, la si può raffrontare con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali⁴⁹². Come già precisato, quest'ultimo consiste nel diritto ad un

⁴⁸⁸ M. Savino, Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona, cit., p. 136.

⁴⁸⁹ C.C. Gialdino (diretto da), Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p. 2122.

⁴⁹⁰ CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, relazione finale del gruppo V "Competenze complementari", cit., pp. 17-18. Nel documento è specificato che sulle proposta «si è registrata un'approvazione generale» (CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, relazione finale del gruppo V "Competenze complementari", cit., p. 17).

⁴⁹¹ Art. 298, par. 1, Tfe.

⁴⁹² Cfr. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfe, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2284.

trattamento imparziale, equo ed entro un termine ragionevole delle questioni affrontate dall'amministrazione e comprende: il diritto di ogni persona ad essere ascoltata dall'amministrazione, prima che questa adotti un provvedimento pregiudizievole nei suoi confronti; il diritto di accesso al fascicolo; l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni; il diritto al risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni e dagli agenti dell'Unione nell'esercizio delle loro funzioni; la possibilità di rivolgersi alle istituzioni in una lingua dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Dunque, quest'ultimo si occupa, principalmente, di codificare un insieme di diritti in precedenza enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. L'articolo 298 Tfeue, invece, sembra aver trovato ispirazione dal Libro bianco sulla *governance* della Commissione⁴⁹³. Inoltre, rispetto all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, l'art. 298 Tfeue sembra avere una portata più ampia: non solo esso fa ricorso a nozioni abbastanza generiche, ma non vi è neppure una lista esemplificativa di specificazioni come quella prevista al par. 2 dell'art. 41 della Carta⁴⁹⁴. La ragione di tale differenza è da ricercarsi nella diversa *ratio* delle norme: la disciplina prevista dal *Bill of right* europeo è pensata per tutelare gli interessi delle parti riguardate, rafforzando le garanzie individuali del destinatario delle decisioni; l'articolo del Trattato sulla buona amministrazione, invece, mira a istituire una base giuridica per l'adozione di regolamenti sull'attività amministrativa. Nell'art. 298 Tfeue, la buona amministrazione non è considerata solo dal punto di vista del singolo destinatario dei provvedimenti, ma è pensata in termini più ampi per il perseguimento di un interesse generale⁴⁹⁵.

⁴⁹³ Prima dell'adozione del Trattato di Lisbona, l'idea di rafforzare i principi di *governance* del sistema istituzionale europeo era già stata oggetto di un Libro bianco sulla *governance* della Commissione. Nel documento cinque sono i principi che vengono individuati come base per una buona *governance*: apertura (le istituzioni europee devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni); partecipazione (è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche); responsabilità (è necessario un chiarimento del ruolo di ciascuno nel processo decisionale. Ogni operatore interessato deve successivamente assumere la responsabilità del ruolo assegnatogli); efficacia (le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati ricercati); coerenza (le politiche svolte dall'Unione sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza). COM (2001) 428 del 25 luglio 2001 disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT>.

⁴⁹⁴ L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2321.

⁴⁹⁵ L'idea di un'amministrazione efficace, ad esempio, risponde senz'altro all'interesse generale, ma non si traduce necessariamente in un'estensione delle garanzie individuali nei confronti dell'amministrazione. Anzi, tali garanzie potrebbero essere comprese in ragione dell'efficacia amministrativa. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2321.

All'intera amministrazione europea, infatti, intesa non solo come Commissione ma come corpo burocratico e di supporto ad istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, è imposto il rispetto dei principi di apertura, efficacia e indipendenza, quali standard di condotta per una buona amministrazione⁴⁹⁶. I due requisiti dell'apertura e dell'indipendenza corrispondono ad acquisizioni culturali più o meno recenti, mentre quello dell'efficacia è da sempre intrinseco alla nozione stessa di amministrazione⁴⁹⁷.

La nozione di apertura dell'amministrazione, in particolare, evoca il principio di trasparenza contenuto nei Trattati⁴⁹⁸: per realizzare un'amministrazione aperta pare necessario che questa operi nel modo più trasparente possibile «al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile»⁴⁹⁹. Quello della trasparenza, è un principio più ampio rispetto al diritto di essere ascoltati e di prendere visione del fascicolo previsti all'art. 41 della Carta, nonché del diritto di accesso ai documenti codificato all'art. 42 della Carta e all'art. 15, par. 3, del Tfe, che ne costituiscono corollari⁵⁰⁰. Nel contesto europeo, il principio di trasparenza è fortemente collegato all'idea di *open government*, la quale richiede l'accessibilità da parte del pubblico dell'insieme del patrimonio informativo dell'amministrazione, attraverso la messa a disposizione dei dati in rete in formato aperto⁵⁰¹.

La nozione di efficacia, invece, attiene alla capacità di raggiungere concretamente i risultati corrispondenti agli obiettivi previsti⁵⁰². La relazione fra obiettivi prefissati e risultati conseguiti è strettamente correlata a quella tra obiettivi stabiliti e mezzi impiegati, che informa il principio di proporzionalità. Dunque, il conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione

⁴⁹⁶ J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, cit., p. 297.

⁴⁹⁷ A. Zito, *Il diritto ad una "buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, cit., p. 207.

⁴⁹⁸ Art. 1, par. 2, Tfe e art. 15, par. 1 Tfe. Il legame tra le due nozioni risulta ancora più evidente in altre versioni linguistiche dei Trattati, nelle quali il lessico impiegato richiama direttamente l'idea di apertura, ad esempio "*openly*" nella versione inglese e "*overture*" in quella francese. L. Raimondi, *Commento all'art. 298 Tfe*, in A. Tizzano (a cura di), *trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2321.

⁴⁹⁹ Art. 15, par. 1 Tfe.

⁵⁰⁰ L. Raimondi, *Commento all'art. 298 Tfe*, in A. Tizzano (a cura di), *trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2322.

⁵⁰¹ D. Sorace, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, cit., pp. 71-72.

⁵⁰² *Ibidem*.

richiede l'impegno di mezzi idonei e necessari⁵⁰³. Inoltre, l'efficacia comporta la tempestività dell'azione amministrativa⁵⁰⁴.

La nozione di indipendenza, in questo contesto, sembra alludere sia al principio di imparzialità, come distanza dagli interessi in gioco, sia al profilo dell'autonomia da qualsivoglia forma di condizionamento da parte di istituzioni europee, Stati membri e altri soggetti pubblici o privati⁵⁰⁵.

Ad assicurare che l'amministrazione europea si basi su questi principi, è previsto dal paragrafo 2 dell'art. 298 Tfeue che il Parlamento europeo ed il Consiglio possano dettare apposite disposizioni con regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria. Dunque, la norma funge da nuova base giuridica per l'adozione da parte delle istituzioni europee di un atto legislativo che disciplini l'organizzazione e l'azione delle amministrazioni europee. Per tale ragione, l'art. 298 Tfeue, nelle sue varie interpretazioni⁵⁰⁶, è stato invocato da coloro i quali si sono mostrati a favore dell'adozione di una disciplina normativa dell'attività amministrativa, elaborando delle proposte in tal senso. L'introduzione di una tale disposizione nel Trattato di Lisbona ha rappresentato nuova linfa per il dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo, che poggia adesso su fondamenta più solide. Quale che sia l'utilizzo che se ne farà nel prossimo futuro, è certo, infatti, che l'art. 298 Tfeue, insieme alle altre disposizioni di cui si è parlato in precedenza, costituisca oggi una robusta base costituzionale per l'amministrazione europea.

⁵⁰³ L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2322.

⁵⁰⁴ Ibidem.

⁵⁰⁵ Cfr. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano (a cura di), Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2322; M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 29 e 72;

⁵⁰⁶ Cfr. P. Craig, A general Law on Administrative procedure, legislative Competence and Judicial Competence, in European Public Law, 2013, p. 511.

Delle diverse interpretazioni della norma si parlerà nel Capitolo 2 della Parte II, nel paragrafo dedicato alla questione della base giuridica.

PARTE II

I NUOVI ORIZZONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

PARTE II

Capitolo 1

Verso la codificazione del procedimento amministrativo europeo

SOMMARIO: 1. Il dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo europeo. – 2. Il Codice di buona condotta amministrativa. – 3. La Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013. – 4. Il Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea. – 4.1 Preambolo e Libro I: Disposizioni generali. Introduzione alle norme modello. – 4.2 Libro II: Regolamentazione. – 4.3 Libro III: Decisioni individuali. – 4.4 Libro IV: Contratti. – 4.5 Libri V e VI: Mutua assistenza e gestione delle informazioni amministrative – 5. La proposta Ziller-Galetta e la Risoluzione del Parlamento europeo 9 giugno 2016.

1. Il dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo europeo

Come abbiamo visto nella prima parte di questo lavoro, per un certo tempo parte della dottrina ha creduto che l'Unione europea non avesse un diritto amministrativo proprio in ragione della limitata estensione dell'apparato amministrativo europeo e delle previsioni dei Trattati che attribuivano alle amministrazioni nazionali il compito di dare esecuzione, in maniera decentrata, al diritto dell'Unione europea⁵⁰⁷. Successivamente, abbiamo dato conto di come l'apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia sia stato fondamentale per il riconoscimento e lo sviluppo di un diritto amministrativo europeo, non avendo eguali nelle varie esperienze nazionali sebbene anche i diritti amministrativi degli Stati membri siano stati in larga parte di formazione giurisprudenziale⁵⁰⁸. Abbiamo già detto, inoltre, di come i principi generali della Corte di giustizia sull'attività amministrativa e sul procedimento di adozione degli atti amministrativi individuali siano stati in parte codificati nella Carta dei diritti fondamentali e nei Trattati. Il Trattato di Lisbona, infatti, contiene diverse disposizioni relative al procedimento amministrativo, alcune di nuova introduzione, altre già previste nel Trattato Ce: l'art. 296 Tfeue sull'obbligo di motivazione; gli artt. 300 e 304 Tfeue sul dovere di consultazione; l'art. 15 Tfeue sul diritto di accesso ai documenti (e l'art. 42 Cdf⁵⁰⁹). In aggiunta, parte dei principi generali di diritto amministrativo elaborati dalla giurisprudenza hanno trovato nel tempo una loro collocazione all'interno delle fonti primarie: il principio dello stato di diritto, il principio di uguaglianza, il principio di trasparenza, il principio di pubblicità, il principio di buona amministrazione e quello di protezione dei dati personali sono ormai incorporati nel Trattato.

Tuttavia, non si può ancora sostenere che la codificazione di tali norme e principi abbia raggiunto quel grado di sistematicità e completezza tale da poter fungere da disciplina organica

⁵⁰⁷ L'argomento è affrontato nel Capitolo 1 della Parte I di questo lavoro. Si veda inoltre M.P. Chiti, *Towards an Eu Regulation on Administrative procedure?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011, p. 1; G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, p. 232; G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 529.

⁵⁰⁸ Si rimanda al Capitolo 2 della Parte I di questo lavoro. Inoltre si confronti M. Chiti, *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in Riv. tri. Dir. pubbl., 1991, p. 808.

del procedimento amministrativo europeo. Allo stato attuale, il quadro di riferimento risulta ancora lacunoso e non idoneo a fornire un'adeguata base normativa né per i procedimenti eseguiti direttamente dalle amministrazioni europee, né per quelli eseguiti dalle amministrazioni nazionali, tanto meno per quelli composti. Il procedimento amministrativo europeo, al di fuori delle normative settoriali adottate dall'Unione per regolare specifiche materie, continua ad avere il proprio fulcro nella giurisprudenza del giudice europeo e nei principi generali da esso forgiati⁵¹⁰.

A fronte dell'importanza che il procedimento amministrativo⁵¹¹ ha acquistato all'interno degli ordinamenti amministrativi quale strumento di limitazione delle potestà dell'autorità, in particolar modo del potere discrezionale, e di eliminazione delle condizioni che ne consentono un uso arbitrario, ma anche quale mezzo di inclusione di una vasta gamma di interessi individuali e di gruppo nell'area di svolgimento del potere, si è sviluppata, negli ultimi due decenni del ventesimo secolo, una discussione, nelle sedi scientifiche ed istituzionali, circa l'opportunità o meno di una codificazione delle regole che disciplinano i procedimenti amministrativi europei⁵¹². Da tale confronto è nato, innanzitutto, il Codice europeo di buona condotta amministrativa⁵¹³, elaborato dal Mediatore europeo ed approvato con Risoluzione dal Parlamento europeo, provvisto tuttavia di un valore non vincolante. Tale dibattito ha poi ricevuto un nuovo impulso

⁵⁰⁹ La quale ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati (art. 6 Tfeue).

⁵¹⁰ Cfr. M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 472; M.P. Chiti, *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 322.

⁵¹¹ Inteso nell'accezione propria della letteratura amministrativistica classica quale forma tipica della funzione amministrativa.

⁵¹² Per la verità già alla fine degli anni '70 del secolo scorso, seppur nella distinta dimensione istituzionale del Consiglio d'Europa, erano provenuti in ambito europeo stimoli e indicazioni per la formazione di trattamenti omogenei circa alcuni aspetti essenziali dell'agire delle pubbliche amministrazioni e delle relazioni con i cittadini. Il riferimento è, in particolare, alla Risoluzione n. 31/1977, sulla protezione dell'individuo in relazione agli atti dell'amministrazione, e alla Raccomandazione n. 2/1980, sull'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione. Inoltre, alla fine degli anni '80 del secolo scorso, con l'incremento delle competenze dell'Unione europea avvenuto con l'Atto Unico europeo, l'esigenza di una codificazione dei principi e delle regole sul procedimento amministrativo europeo era stata avvertita per la prima volta. A. Massera, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo?*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2012, p. 189; O. Mir-Puigpelat, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration*, Bruxelles, 2011, p. 6, disponibile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2011\)432776](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2011)432776).

⁵¹³ Sul Codice europeo di buona condotta amministrativa si veda, ad esempio, J. Mendes, *Good Administration in Eu Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, European University Institute, Firenze, Eui Working Paper Law, 2009, disponibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=1554907>.

dall'adozione del Trattato di Lisbona, il quale ha comportato una più netta distinzione tra le funzioni politico-legislative e quelle esecutive, nonché tra i relativi atti; ha definitivamente superato la cosiddetta dottrina Meroni, con i riferimenti alla molteplicità di organi ed organismi, parte dell'amministrazione europea; ha elevato la Carta dei diritti fondamentali, e conseguentemente il diritto ad una buona amministrazione, a diritto primario; ha previsto una specifica disposizione dedicata all'amministrazione europea, l'art. 298 Tfu, che rappresenta, a detta di molti, la base giuridica su cui fondare l'adozione da parte delle istituzioni europee di un regolamento sul procedimento amministrativo europeo⁵¹⁴.

In questo contesto, il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 15 gennaio 2013, ha rivolto alla Commissione l'invito ad esercitare il proprio potere di iniziativa nell'ambito di un procedimento legislativo volto all'adozione di un regolamento sul procedimento amministrativo europeo, proponendo un testo da adottare. La Risoluzione in questione trae ispirazione dall'attività di studio svolta da un gruppo di esperti di diverse nazionalità a partire dal 2009 (Renual), che ha condotto all'elaborazione nel 2014 di un vero e proprio Codice del procedimento amministrativo europeo. A questi documenti si è aggiunta la proposta elaborata da un altro gruppo studiosi di diritto (che chiameremo proposta Ziller-Galetta) che è stata, da ultimo, ripresa integralmente dalla Risoluzione del Parlamento del 9 giugno 2016. Infine, alla Commissione si prospetterebbe una quarta alternativa: trasporre, in tutto o in parte, il testo del Codice di buona condotta amministrativa in una proposta da presentare al legislatore comunitario, in modo da attribuirgli il valore vincolante di cui finora è sprovvisto.

In questa sede, ci si limiterà ad un'analisi, in ordine cronologico, dei documenti e delle proposte di codificazione dei principi e delle regole relative all'attività amministrativa europea, rinviando al prossimo capitolo le riflessioni sulle principali questioni che si pongono in relazione all'adozione di una disciplina generale sul procedimento amministrativo.

⁵¹⁴ Per un'analisi sulle novità più rilevanti in tema di amministrazione europea introdotte dal Trattato di Lisbona si

2. Il Codice di buona condotta amministrativa

Fin dalla sua istituzione, nel settembre 1995, il Mediatore europeo ha lavorato per definire il concetto di cattiva amministrazione, servendosi della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei principi del diritto amministrativo europeo da essa elaborati⁵¹⁵.

È stato proprio il primo Mediatore europeo, Jacob Söderman, nel suo intervento del 2 febbraio 2000 dinnanzi alla Convenzione, a tenere un discorso in favore dell'inclusione del diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali, a fronte del suo mancato inserimento nella lista originaria⁵¹⁶. Egli non solo riteneva che la Carta dovesse includere il diritto di buona amministrazione, ma soprattutto che «to put the principle into practice, it would be necessary to enact a Regulation on good administrative behaviour and another on access to information and to documents»⁵¹⁷. L'esigenza di individuare «un complesso di regole e di principi, una legge o un Codice di buona condotta amministrativa affinché le istituzioni e gli organi dell'UE e i loro agenti possano essere all'altezza del livello di buona amministrazione stabilito nella Carta»⁵¹⁸ è stata poi ribadita dal Mediatore nelle sue relazioni annuali.

La risposta a tale bisogno venne proprio dal Mediatore Söderman, il quale, partendo da una proposta presentata nel 1998 dal deputato europeo Roy Perry ed in seguito ad una indagine condotta di propria iniziativa, elaborò un testo di principi sulla buona condotta amministrativa e lo presentò al Parlamento in forma di relazione speciale⁵¹⁹. Con la Risoluzione del 6 settembre 2001, il Parlamento europeo approvò il Codice europeo di buona condotta amministrativa sulla

rimanda al Capitolo 3 della Parte I di questo lavoro.

⁵¹⁵ D.U. Galetta, Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica amministrazione, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005, p. 845. In questo senso anche E. Nieto-Garrido, Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration, in European Public Law, 2012, p. 376.

⁵¹⁶ Si veda J. Söderman, Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of European Union, 2 febbraio 2000, Bruxelles, disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=yM2hVWPTSXWTc2C2LrV3fITDHJSM1kJD4vD1ZT7D6pDvkT5bjgLq!-849272214?docId=8117&cardId=8117>.

⁵¹⁷ J. Söderman, Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of European Union, cit., p. 6.

⁵¹⁸ Si veda, ad esempio, Mediatore europeo, Relazione annuale 2000, Bruxelles, p. 11, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/annualreport.faces/it/3440/html.bookmark>.

⁵¹⁹ Mediatore europeo, Relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un

base della proposta del Mediatore, con alcune modifiche apportate dall'onorevole Perry, a quel tempo relatore per la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo⁵²⁰.

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa è composto da 27 articoli⁵²¹. Si tratta di un atto volto espressamente a sviluppare le implicazioni del diritto alla buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali. Le disposizioni ivi contenute sono indirizzate ai cittadini europei, perché possano comprendere cosa hanno diritto di aspettarsi dall'amministrazione, ed ai funzionari pubblici, affinché tengano a mente i principi da osservare nelle loro attività. Il Codice viene utilizzato dal Mediatore europeo come parametro nella sua attività di contrasto alla cattiva amministrazione. In esso sono contenuti i principi generali di buona condotta amministrativa che le istituzioni e i loro funzionari devono osservare nei rapporti con il pubblico⁵²². A tal fine il Codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti⁵²³, quando si interfacciano con persone fisiche o giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro⁵²⁴. I principi generali di buona condotta amministrativa valgono per tutti i rapporti delle istituzioni e delle loro amministrazioni con il pubblico a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche⁵²⁵. Non si applicano invece ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale⁵²⁶.

codice di buona condotta amministrativa (OI/1/98/OV), 11 aprile 2000, Bruxelles, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/specialreport.faces/it/407/html.bookmark>.

⁵²⁰ La pubblicazione di una nuova versione del Codice di buona condotta, con l'obiettivo di spiegare in maniera ancor più dettagliata ciò che il diritto alla buona amministrazione significhi nella pratica, è stato indicato dal nuovo Mediatore Nikiforos Diamandouros come l'atto più importante dell'ufficio del suo predecessore Jacob Söderman. Cfr. P. Nikiforos Diamandouros, Speech by the European Ombudsman, Mr Nikiforos Diamandouros, to the Committee on Petitions of the European Parliament, on the occasion of the presentation of his Annual report for 2003, bruxelles, 26 aprile 2004, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/323/html.bookmark>.

⁵²¹ Codice europeo di buona condotta amministrativa, 2005, disponibile all'indirizzo http://www.ombudsman.marche.it/normativa/allegati/27_code2005_it.pdf

⁵²² Art. 1 Codice europeo di buona condotta amministrativa.

⁵²³ Sulla base dell'art. 2 del Codice «Le istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente Codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti».

⁵²⁴ Art. 2 Codice europeo di buona condotta amministrativa.

⁵²⁵ Art. 3 Codice europeo di buona condotta amministrativa.

⁵²⁶ Ibidem.

I principi enunciati nel Codice riprendono essenzialmente i principi di diritto amministrativo contenuti nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵²⁷. Un primo gruppo richiama quei principi generali che devono ispirare le istituzioni e i loro funzionari nell'esercizio dell'attività amministrativa. Un secondo gruppo di norme si riferisce più specificatamente ai doveri delle amministrazioni ed ai diritti delle parti nell'ambito del procedimento di adozione delle decisioni amministrative. Questi due gruppi di disposizioni riflettono obblighi giuridici, ricavabili dall'ordinamento, la cui violazione dà luogo all'illegittimità dell'azione amministrativa. Un ulteriore gruppo è invece ascrivibile alla categoria dell'"amministrazione impropria", ovvero quella che, pur non violando norme giuridiche, non risponde ai criteri di efficienza, trasparenza, equità e correttezza nei rapporti con il pubblico⁵²⁸.

Nel primo gruppo ritroviamo il principio di legalità (art. 4 del Codice): esso prevede che i funzionari agiscano secondo la legge ed applichino le norme e le procedure previste dalla legislazione comunitaria⁵²⁹. Ed ancora il principio di non discriminazione (art. 5 del Codice), in base al quale, nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, i funzionari devono garantire che sia rispettato il principio della parità di trattamento, ovvero che i membri del pubblico che si trovino nella stessa situazione siano trattati in modo identico e che qualsiasi disparità di trattamento sia giustificata dagli aspetti obiettivi e pertinenti del caso in questione⁵³⁰. Il principio di proporzionalità (art. 6 del Codice), poi, prescrive che, nell'adottare decisioni, i funzionari rispettino il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale, assicurando che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto ed evitando di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione. Inoltre, secondo l'art. 7 del Codice, i funzionari devono esercitare le loro competenze unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. L'utilizzo dei poteri a loro conferiti per finalità prive di

⁵²⁷ Cfr. Codice europeo di buona condotta amministrativa, cit., p. 6.

⁵²⁸ L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano, Trattati dell'Unione europea, Giuffrè editore, Milano, 2014, p. 2324.

⁵²⁹ Inoltre ad essi spetta il compito di vigilare che le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento nella legge e che il loro contenuto sia conforme alla legge (art. 4).

⁵³⁰ In particolare, i funzionari devono evitare qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, handicap, età od orientamento sessuale (art. 5).

fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale qualificherebbe un abuso di potere. I funzionari, inoltre, (art. 8 del Codice), devono garantire l'imparzialità e l'indipendenza, astenendosi da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi sui membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale, quali che ne siano i motivi⁵³¹. Essi, sulla base del principio di obiettività (art. 9 del Codice), devono altresì assegnare a ognuno dei fattori pertinenti ciascun caso concreto il peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante. L'art. 10 stabilisce che i funzionari sono tenuti a comportarsi in modo coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione, seguendo le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico, i quali vanno specificati per iscritto⁵³². Il medesimo articolo prevede che i funzionari sono tenuti anche al rispetto delle legittime e ragionevoli aspettative che i membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione. Infine, in virtù del dovere di equità (art. 11 del Codice), i funzionari devono operare in modo imparziale, equo e ragionevole.

Tra il secondo gruppo di norme, quelle contenenti i cosiddetti diritti procedurali dei privati ed i corrispettivi doveri delle amministrazioni, ritroviamo l'art. 14 e l'art. 15: il primo prevede che per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione venga inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane⁵³³, che riporterà il nome e il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio cui appartiene, sulla falsariga del nostro "responsabile del procedimento"; il secondo stabilisce che se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa ad un ufficio che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione, il quale deve informare l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso⁵³⁴. L'art. 16 disciplina il diritto ad essere ascoltati nella sua doppia declinazione: nei casi in cui siano coinvolti i diritti o

⁵³¹ I comportamenti non devono essere mai ispirati agli interessi personali, familiari o nazionali, né dipendere da pressioni politiche. A tal fine, i funzionari debbono astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni in cui essi stessi o un congiunto abbiano un interesse finanziario (art. 6).

⁵³² Se del caso, i funzionari possono fornire una consulenza al pubblico consigliandolo su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo (art. 10).

⁵³³ Tranne nei casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine (art. 14).

⁵³⁴ Lo stesso funzionario avrà la responsabilità di segnalare al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti, dando loro la possibilità di correggerli (art. 15).

gli interessi di persone fisiche, i funzionari devono far sì che sia rispettato il diritto alla difesa in ogni fase del processo decisionale; inoltre, ogni membro del pubblico ha il diritto di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata (nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti). I funzionari devono poi assicurare che le decisioni sulle richieste o le denunce indirizzate all'istituzione siano prese entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento (art. 17 del Codice)⁵³⁵. L'obbligo di motivazione (art. 18 del Codice) stabilisce, inoltre, che qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica deve indicare i motivi sui quali essa si basa, specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione⁵³⁶. In aggiunta, ciascuna decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica deve contenere un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione, ed in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo (art. 19 del Codice). Sulla base dell'art. 20 del Codice, è fatto obbligo ai funzionari di garantire che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata⁵³⁷. Infine, i funzionari devono rispettare la vita privata e l'integrità del singolo individuo (art. 21 del Codice)⁵³⁸ e trattare le

⁵³⁵ Lo stesso termine si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottare. Qualora una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, a causa della complessità delle questioni sollevate, i funzionari devono informare quanto prima l'autore. In questo caso, una decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile (art. 17).

⁵³⁶ I funzionari devono evitare di adottare decisioni basate su motivi sommari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale. Qualora non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, e siano pertanto elaborate risposte standard, i funzionari devono impegnarsi a trasmettere in un secondo tempo un ragionamento individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta (art. 18).

⁵³⁷ Il funzionario, inoltre, si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate (art. 20).

⁵³⁸ Nel rispetto delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati quando trattano dati personali riguardanti un cittadino. A tal proposito, essi devono astenersi dall'utilizzo di dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate (art. 21).

richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali e ai limiti enunciati nel Regolamento (CE) n° 1049/20012 (art. 23 del Codice).

Nel terzo gruppo di prescrizioni, fra quelle ascrivibili alla cosiddetta amministrazione impropria, possiamo includere l'art. 12 del Codice, il quale dichiara che, nei loro rapporti con il pubblico, i funzionari devono dar prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità⁵³⁹. Nello stesso gruppo rientra l'art. 13, in base al quale ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico e, per quanto possibile, ciascuna persona giuridica (organizzazioni e imprese), che scriva all'istituzione in una delle lingue previste dal Trattato, deve ricevere una risposta nella stessa lingua. L'art. 22 del Codice prevede, inoltre, che i funzionari competenti forniscano a chi lo richiede le informazioni richieste, in modo chiaro e comprensibile⁵⁴⁰. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non possa fornire le informazioni richieste, egli è tenuto ad indicare all'interessato i motivi per i quali non può comunicare tali informazioni⁵⁴¹. Sulla base dell'art. 24 vi è, poi, un obbligo indirizzato ai dipartimenti dell'istituzione di tenere idonei registri della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

Infine, le disposizioni poste a chiusura del Codice rimangono al di fuori della classificazione proposta. Fra di esse, vale la pena di citare l'art. 26, il quale dispone che qualsiasi inadempimento da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel Codice possa essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo⁵⁴².

Si tratta, quindi, di un Codice completo che avrebbe potuto formare l'oggetto di un apposito regolamento del Consiglio e del Parlamento, attraverso il quale avrebbe acquistato un

⁵³⁹ A tal fine, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, i funzionari dovrebbero cercare di rendersi quanto più possibile utili e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli. Quando, invece, i funzionari non sono responsabili per la materia in questione, essi devono indirizzare il cittadino al funzionario competente. Nel caso si verificasse un errore suscettibile di ledere i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, i funzionari sono tenuti a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal loro errore e ad informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso (art. 12).

⁵⁴⁰ Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto (art. 22)

⁵⁴¹ Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario deve indirizzare il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario deve indirizzare il richiedente a tale istituzione od organismo. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico (art. 23).

valore giuridico vincolante. La stessa risoluzione del Parlamento del 6 settembre 2001 chiedeva alla Commissione di presentare un'apposita proposta di regolamento concernente un Codice di buona condotta amministrativa, basata sull'art. 308 Tce, oggi 352 Tfu. Tuttavia, la Commissione non solo non ha dato seguito a tale richiesta, ma non ha neppure adottato il Codice in oggetto in luogo del Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti con il pubblico⁵⁴³, assai meno dettagliato. Sebbene sembri ormai certo che la Commissione, qualora decida di esercitare il proprio potere di iniziativa legislativa, non si limiterà a riprodurre il Codice di buona condotta amministrativa⁵⁴⁴, è indubbio che quest'ultimo, come prima esperienza di codificazione sistematica dei principi e delle regole applicabili alle amministrazioni europee, sia stato d'ispirazione per le proposte presentate successivamente nelle sedi istituzionali e scientifiche. Non si può escludere, dunque, che il Codice di buona condotta amministrativa, possa esercitare un'influenza rilevante anche sull'eventuale proposta della Commissione in tema di codificazione del procedimento amministrativo europeo.

⁵⁴² Conformemente all'articolo 195 del Trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo (art. 26).

⁵⁴³ Commissione europea, decisione 2000/633/Ce, Ceca, Euratom della Commissione, del 17 ottobre 2000, recante modificazione del suo regolamento interno.

3. La Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013

Nel 2011, presso la Commissione giuridica del Parlamento europeo (Juri), è stato istituito un gruppo di lavoro⁵⁴⁵, presieduto dall'ex europarlamentare On.le Luigi Berlinguer, che ha svolto diverse audizioni sul tema del procedimento amministrativo con i membri dello *steering committee* del *Research network on European Administrative Law (Renual)*⁵⁴⁶, nato qualche anno prima e composto da studiosi di diversa nazionalità con l'intento di compiere uno studio sul procedimento amministrativo europeo. Da queste audizioni è nata la Risoluzione del 15 gennaio 2013⁵⁴⁷, con la quale il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta di Regolamento in materia di procedimenti amministrativi sulla base di sei Raccomandazioni particolareggiate contenute nell'allegato⁵⁴⁸. In questo modo, il legislatore ha espresso la sua volontà di adottare una disciplina generale sull'attività amministrativa europea.

Come ha affermato il Mediatore Emily O'Reilly nel corso di un convegno tenutosi a Bruxelles nei giorni del 19 e 20 maggio 2014, nell'adozione di tale Risoluzione il Parlamento ha tratto ispirazione concreta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dal pregevole lavoro di Renual⁵⁴⁹, ma lo stesso potrebbe sostenersi in relazione al Codice europeo di buona condotta amministrativa, i cui contenuti sono in parte riproposti nella Risoluzione in oggetto⁵⁵⁰.

⁵⁴⁴ Cfr. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano, Trattati dell'unione europea, cit., p. 2325.

⁵⁴⁵ Il gruppo di lavoro ha ricevuto l'incarico di fare il punto sulla normativa vigente in materia e di proporre successivamente gli opportuni interventi legislativi, alla luce della nuova base giuridica che fa riferimento ad un'amministrazione aperta efficiente ed indipendente, introdotta dal Trattato di Lisbona, ed al diritto ad una buona amministrazione, contenuta nella Carta dei diritti fondamentali. L. Berlinguer, Il diritto amministrativo dell'Unione europea: stato dell'arte e prospettive, in M.P. Chiti, A. Natalini, cit., p. 263.

⁵⁴⁶ Di cui si parlerà in seguito.

⁵⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)).

⁵⁴⁸ Il Parlamento europeo, infatti, quando ritiene necessaria l'adozione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati, può chiedere alla Commissione, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri, di presentare adeguate proposte legislative. Si tratta del potere di "iniziativa sull'iniziativa", previsto dall'art. 225 Tfeue ed utilizzato dal Parlamento per la presentazione delle proposte di regolamento sul procedimento amministrativo europeo. Il Parlamento può anche fissare un termine per la presentazione della proposta da parte della Commissione, anche se dai Trattati non emerge un obbligo di dare seguito alla richiesta. Dunque non è chiaro se il Parlamento possa adire la Corte di giustizia in carenza nel caso in cui la Commissione non presenti alcuna proposta. Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale, cit., p. 92.

⁵⁴⁹ C. Napolitano, Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Renual Draft Model Rules, resoconto del convegno Renual, 19 e 20 maggio 2014, Bruxelles, in Riv. it. dir. pubbl. com. 2014, p. 890.

⁵⁵⁰ D. Sorace, L'amministrazione europea secondo il trattato di Lisbona, in Diritto pubblico, 2003, p. 210.

Quest'ultima, parte dal presupposto che, visto lo sviluppo delle competenze dell'Unione europea, sempre con maggior frequenza i cittadini si confrontano direttamente con l'amministrazione dell'Unione, dalla quale hanno il diritto di attendersi un livello elevato di trasparenza, efficienza, rapidità d'esecuzione e reattività. Tuttavia, ad avviso del Parlamento europeo, tali cittadini non sempre dispongono dei diritti procedurali di cui potersi avvalere contro l'amministrazione nei casi in cui ciò risulti necessario. Questo in ragione dal fatto che l'Unione non dispone di un insieme coerente e completo di norme codificate di diritto amministrativo: le norme ed i principi vigenti nell'Unione in materia di buona amministrazione sono, infatti, ripartiti tra varietà di fonti di diritto primario, di origine giurisprudenziale, di diritto derivato, nonché nella forma di atti non vincolanti (*soft law*) ed impegni unilaterali delle istituzioni.

Con la Risoluzione in esame, dunque, il Parlamento chiede alla Commissione esercitare il potere di iniziativa legislativa per l'adozione di un regolamento su un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi generale e unico, vincolante per le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, che fornisca ai cittadini ed agli operatori economici garanzie minime per i loro rapporti diretti con l'amministrazione dell'Unione, codificando una serie di principi generali e norme procedurali di base da seguire nella gestione dei casi individuali da parte dell'amministrazione dell'Unione⁵⁵¹. A detta del legislatore, tale regolamento non solo contribuirebbe a rendere più efficiente l'amministrazione europea, ma soprattutto accrescerebbe la fiducia e migliorerebbe il rapporto tra il cittadino e l'amministrazione dell'Unione europea, aumentando la trasparenza e l'accessibilità di quest'ultima e potenziando la legittimità dell'Unione⁵⁵². Inoltre, un regolamento in materia di procedimenti amministrativi favorirebbe la convergenza dei diritti amministrativi nazionali, la cooperazione e lo scambio delle migliori prassi fra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione dell'Unione, rafforzando il processo di integrazione.

Il Parlamento ha individuato nell'art. 298 TFUE, introdotto con il Trattato di Lisbona, la base giuridica che legittimerebbe l'intervento legislativo dell'Unione. La norma, però, è interpretata in maniera restrittiva: per tale ragione, l'ambito di applicazione del regolamento è

⁵⁵¹ Cfr. Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, 6 novembre 2012, Bruxelles, p. 4, disponibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/RegData/.../2012/.../IPOL-JOIN_ET\(2012\)494457_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/.../2012/.../IPOL-JOIN_ET(2012)494457_IT.pdf).

⁵⁵² Ibidem.

circoscritto ad istituzioni, organi e organismi dell'Unione ("amministrazione dell'Unione") nelle loro relazioni con il pubblico, ovvero ai casi di amministrazione diretta. Il riferimento all'art. 298 Tfu, inoltre, è evidente nella prima tra le sei Raccomandazioni allegate alla Risoluzione, la quale individua lo scopo della norma nel garantire il diritto ad una buona amministrazione attraverso un'amministrazione aperta, efficiente ed indipendente. A tal fine, il regolamento si pone un duplice obiettivo: quello di codificare i principi fondamentali di buona amministrazione e quello di disciplinare la procedura che l'amministrazione dell'Unione deve seguire nel trattare i singoli casi in cui è coinvolta una persona fisica o giuridica.

In particolare, secondo la Raccomandazione n. 3, il regolamento dovrebbe codificare una serie di principi generali: il principio di legalità⁵⁵³, il principio di non discriminazione e parità di trattamento⁵⁵⁴, il principio di proporzionalità⁵⁵⁵, il principio di imparzialità ed indipendenza⁵⁵⁶, il principio di coerenza e legittime aspettative⁵⁵⁷, il principio del rispetto della vita privata⁵⁵⁸, il

⁵⁵³ «L'amministrazione dell'Unione agisce secondo la legge e applica le norme e le procedure previste dalla legislazione dell'Unione. I poteri amministrativi sono basati sulla legge e il loro contenuto è conforme alla legge. Le decisioni prese o le misure adottate non sono mai arbitrarie e non perseguono finalità che non sono basate sul diritto o non sono motivate dall'interesse pubblico».

⁵⁵⁴ «L'amministrazione dell'Unione evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra le persone basata sulla nazionalità, il genere, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Le persone che si trovano nella stessa situazione sono trattate nello stesso modo. La differenza di trattamento è giustificata unicamente dalle caratteristiche oggettive della materia in questione».

⁵⁵⁵ «L'amministrazione dell'Unione adotta decisioni riguardanti i diritti e gli interessi delle persone solo laddove ciò sia necessario e in misura proporzionale all'obiettivo perseguito. Nell'adottare decisioni, i funzionari garantiscono un giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse generale. In particolare, non impongono oneri amministrativi o economici eccessivi rispetto al beneficio atteso».

⁵⁵⁶ «L'amministrazione dell'Unione è imparziale e indipendente. Si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi sulle persone e da qualsiasi trattamento preferenziale, quali che ne siano i motivi. L'amministrazione dell'Unione è tenuta ad agire sempre nell'interesse dell'Unione e per il bene pubblico. Nessuna azione è condizionata da interessi (anche finanziari) personali, familiari o nazionali o da pressioni politiche. L'amministrazione dell'Unione assicura il giusto equilibrio tra gli interessi delle diverse tipologie di cittadini (imprese, consumatori e altro)».

⁵⁵⁷ «L'amministrazione dell'Unione è coerente nel proprio comportamento e segue le normali prassi amministrative, che sono rese pubbliche. Qualora esistano motivi legittimi per discostarsene in casi specifici, occorre fornire valide motivazioni. Vanno rispettate le legittime e ragionevoli aspettative che le persone possono avere alla luce delle modalità con le quali l'amministrazione dell'Unione ha agito in passato».

⁵⁵⁸ «L'amministrazione dell'Unione rispetta la vita privata delle persone in conformità del Regolamento (CE) n. 45/2001. L'amministrazione dell'Unione si astiene dal trattare i dati personali per fini non legittimi o dal trasmettere tali dati a terzi non autorizzati».

principio di equità⁵⁵⁹, il principio di trasparenza⁵⁶⁰, il principio di efficienza e di servizio⁵⁶¹. Com'è stato anticipato, i contenuti delle norme a tutela di detti principi sono grossomodo coincidenti con quelli del Codice di buona condotta amministrativa.

La Raccomandazione n. 4, invece, è dedicata ai precetti che disciplinano i procedimenti di adozione delle decisioni individuali. Quanto all'avvio del procedimento, le decisioni amministrative possono essere adottate dall'amministrazione dell'Unione di propria iniziativa o su richiesta di una parte interessata. Nel caso d'istanza di parte, un avviso di ricevimento deve indicare il termine per l'adozione della decisione in questione e le conseguenze di un'eventuale mancata adozione della decisione entro tale termine (silenzio dell'amministrazione). In caso di presentazione di una richiesta non corretta, nell'avviso di ricevimento è indicato il termine entro il quale si deve ovviare al problema o presentare eventuali documenti mancanti. Lo svolgimento del procedimento deve avvenire nel rispetto del principio di imparzialità: a tal fine nessun membro del personale deve partecipare ad una decisione amministrativa in cui ha un interesse finanziario e, nel caso di un eventuale conflitto di interessi di un membro del personale, quest'ultimo può essere escluso dalla procedura. Inoltre, un membro del pubblico interessato può chiedere che un funzionario non partecipi ad una decisione che avrà ripercussioni sui suoi interessi personali, presentando una richiesta per iscritto dove siano precisate le sue motivazioni. I diritti della difesa devono essere rispettati in ciascuna fase del procedimento. In ossequio al diritto di essere ascoltati, qualora l'amministrazione dell'Unione debba adottare una decisione che avrà ripercussioni dirette sui diritti o sugli interessi di singole persone, le persone interessate hanno la possibilità di esprimere il loro parere per iscritto o a voce prima che la decisione venga adottata, se necessario con l'assistenza di una persona di loro scelta. Inoltre, la parte interessata deve avere pieno accesso al proprio fascicolo. Deve spettare alla parte interessata decidere quali documenti non riservati sono pertinenti. Quanto ai termini, le decisioni amministrative devono essere

⁵⁵⁹ «Deve essere rispettato come principio giuridico fondamentale, indispensabile per creare un clima di fiducia e prevedibilità nelle relazioni fra gli individui e l'amministrazione».

⁵⁶⁰ «L'amministrazione dell'Unione è aperta. Essa documenta le procedure amministrative e tiene un registro aggiornato della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti ricevuti nonché delle decisioni e delle misure adottate. È opportuno che tutto il materiale fornito dagli organi consultivi e dalle parti interessate sia reso disponibile al pubblico. Le richieste di accesso ai documenti sono trattate in conformità dei principi e limiti generali di cui al Regolamento (CE) n. 1049/2001».

adottate entro un termine ragionevole e in modo tempestivo. Qualora dalle regole che disciplinano il procedimento in questione non emerga un termine, devono essere rispettati i tre mesi dalla data della decisione di avviare un procedimento. Nel caso in cui, per motivi obiettivi, tale termine non possa essere rispettato, la decisione deve essere adottata entro il più breve tempo possibile. Infine, le decisioni amministrative devono essere comunicate per iscritto e formulate in modo chiaro, semplice e comprensibile, nella lingua scelta dal destinatario, a condizione che sia una delle lingue ufficiali dell'Unione. Inoltre, le stesse devono indicare chiaramente i motivi sui quali sono basate, specificare gli elementi pertinenti e la base giuridica. Le decisioni devono, altresì, contenere una motivazione individuale⁵⁶², indicare chiaramente i mezzi di ricorso ed essere notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate.

In ogni caso, sulla base della Raccomandazione n. 5, l'amministrazione dell'Unione dovrebbe mantenere la facoltà di correggere un errore d'ufficio, un errore aritmetico o un altro errore simile in qualsiasi momento, di propria iniziativa o a seguito di una richiesta da parte della persona interessata⁵⁶³.

Il testo si chiude con un'ultima Raccomandazione, la sesta, che assume particolare rilevanza nell'ottica della comparazione fra le proposte di codificazione elaborate dai vari soggetti che hanno preso parte al dibattito sull'adozione di una disciplina generale del procedimento⁵⁶⁴: a giudizio del Parlamento, la Commissione, nel redigere la sua proposta, dovrebbe scegliere un testo chiaro e conciso, che possa essere facilmente comprensibile al pubblico. Il principale obiettivo del regolamento, infatti, rimane quello di tutelare la parte debole del rapporto autorità/cittadini, rafforzando le garanzie di questi ultimi nei confronti del *pouvoir*

⁵⁶¹ «Gli interventi da parte dell'amministrazione dell'Unione sono disciplinati da criteri di efficienza e di servizio pubblico. I membri del personale informano il pubblico sulle modalità con le quali viene trattata una questione di loro competenza».

⁵⁶² Qualora ciò non sia possibile a causa del fatto che decisioni simili interessano un elevato numero di persone, è autorizzato l'uso di comunicazioni standard. In tal caso, tuttavia, qualora un cittadino richieda una motivazione individuale ha il diritto di riceverla.

⁵⁶³ Il Parlamento, inoltre, ritiene opportuno che il regolamento includa l'inserimento di disposizioni relative alla rettifica delle decisioni amministrative per altri motivi, operando una netta distinzione tra la procedura da seguire per la revisione di decisioni adottate che ledono gli interessi di una persona e di quelle che comportano invece un beneficio per la persona (Raccomandazione n. 5)

⁵⁶⁴ Tale comparazione verrà svolta nel Capitolo 2 della Parte II.

*exorbitant*⁵⁶⁵. Da qui, l'esigenza di un testo breve ed accessibile, indirizzato agli stessi soggetti che possono da esso trarne beneficio, che rappresenti un valore aggiunto rispetto alla tutela dei diritti già accordata dalla giurisprudenza attraverso il sindacato sul rispetto dei principi generali.

Da questo modello, ad esempio, si discosta il Codice elaborato in sede accademica dal gruppo di lavoro Reneaul, il quale però, come prodotto di un ineguagliabile studio comparativo delle norme e dei principi sull'attività amministrativa presenti al livello dei Paesi membri, cui è seguito un lavoro di rinnovamento dei medesimi al fine di renderli organici ed applicabili alla complessità del sistema istituzionale dell'Unione, ha rappresentato e rappresenta ancora la base da cui partire per l'elaborazione di qualsiasi proposta ed esso alternativa.

⁵⁶⁵ L. Berlinguer, Il diritto amministrativo dell'Unione europea: stato dell'arte e prospettive, in M.P. Chiti, A. Natalini, cit., p. 264. Vedi anche Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, cit., p. 12, dove si dice che la codificazione dei principi e delle

4. Il Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea

L'idea di *Research Network on Eu Administrative Law* (Renewal) nasce nel giugno del 2009 ad Osnabrück, cittadina del nord della Germania. La stessa Università, all'inizio degli anni Novanta, aveva ospitato il gruppo transnazionale di studio per l'elaborazione di un progetto di codice civile europeo delle obbligazioni e dei contratti. Nel solco di quella tradizione, il prof. J.P. Schneider organizzò un convegno inaugurale dal titolo "*A Common Frame of Reference on European Administrative Procedural Law*", al quale parteciparono diversi studiosi di diritto amministrativo e comparato e di diritto europeo. Nel seminario che seguì il convegno, sul tema della codificazione del procedimento amministrativo europeo, emerse la volontà condivisa tra gli accademici di avviare uno studio sul procedimento amministrativo nei vari Paesi dell'Unione europea⁵⁶⁶. L'idea di partenza è che la disciplina dei procedimenti amministrativi dell'Unione sia tutt'altro che soddisfacente: a fronte della sempre maggiore complessità dei procedimenti

norme generali garantirebbe un pacchetto di garanzie minime per le interazioni dei cittadini con l'amministrazione dell'Unione.

⁵⁶⁶ Sono stati creati, così, quattro *Working groups* che hanno organizzato diversi *workshops* nel corso del loro lavoro di comparazione del diritto e stesura del testo e numerose conferenze e tavole rotonde. La prima Conferenza del ReNEUAL, dal titolo "*Towards an EU administrative procedure law? - Concepts and structure*", si è tenuta nel marzo 2012 a Bruxelles, in collaborazione con il Mediatore europeo; nell'aprile 2013 si è tenuta una Conferenza del ReNEUAL con l'*Association of the Councils of State and Supreme administrative jurisdictions of the EU* (ACA-Europe), dal titolo "*Food safety: coordinating European and national powers, and judicial review of ruling in this area*"; in seguito, nel giugno 2013 si è tenuta una Conferenza ReNEUAL a Lussemburgo al fine di discutere del primo tentativo di stesura delle *Draft model rules*; nello stesso mese si è tenuta una conferenza congiunta tra ReNEUAL e l'*European Law Institute* (ELI) dal titolo "*Project session III: Towards Restatement and Best Practices Guidelines on EU Administrative Procedural Law*"; nel maggio 2014 si è tenuta a Bruxelles la conferenza congiunta tra ReNEUAL e Mediatore europeo dal titolo "*Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Renewal Draft Model Rules*", cui è seguita la conferenza "Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, tenutasi a Milano il 7 novembre 2014; Il 1 dicembre 2014 a Roma si è tenuta la conferenza Conference "Verso una codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione Europea?"; Il 5 dicembre 2014 a Parigi, presso il *Conseil d'Etat* si è tenuto il convegno "*A la recherche des principes du droit de la procédure administrative*"; il 3 marzo 2015 a Roma vi è stata la conferenza sul tema "Regole modello di diritto amministrativo europeo e dialogo tra Corti"; il 5-6 novembre 2015 a Leipzig si è tenuto il convegno "*Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht*"; Il Polonia, a Wroclaw, il 22 aprile 2016, hanno discusso delle "*Model Rules on EU Administrative Procedure – a Polish Perspective*"; Infine a Cluj Napoca vi è stata una conferenza dal titolo "*Europeanisation of administrative law and codification of administrative procedure*" il 13 e 14 maggio 2016. Per informazioni sui *workshops* si rimanda all'indirizzo <http://www.renewal.eu/index.php/news-events>.

amministrativi, per via della crescente integrazione amministrativa fra ordinamenti e l'emersione di sempre nuovi interessi, le norme attualmente in vigore in materia di procedimenti amministrativi risultano lacunose, frammentate e settoriali⁵⁶⁷. Ciò si traduce, dal punto di vista dei cittadini, in una carenza di trasparenza, prevedibilità, comprensibilità e fiducia nei procedimenti amministrativi e nelle normative europee⁵⁶⁸. Condensare in una serie di disposizioni precise e determinate le regole ed i principi per l'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, significherebbe migliorare la qualità complessiva dell'ordinamento giuridico europeo, facendo chiarezza sui diritti e sugli obblighi dei singoli e delle amministrazioni europee ed incrementando la trasparenza e l'efficacia del sistema⁵⁶⁹.

Il gruppo di lavoro, pertanto, si è posto quattro obiettivi: aumentare il livello di effettività dei valori fondamentali dell'Unione traducendoli in regole sul procedimento amministrativo⁵⁷⁰; operare una semplificazione della disciplina europea dei procedimenti; rafforzare la certezza del diritto; colmare le lacune presenti nel sistema. Per conseguire questi obiettivi, Reneual ha seguito un metodo articolato in tre *step*: innanzitutto, si è effettuata una ricognizione e comparazione delle norme esistenti nei differenti settori di azione dell'Unione europea e negli ordinamenti degli Stati membri per redigere una matrice comune di principi ed istituti ed identificare, allo stesso tempo, problemi e soluzioni condivisi; in secondo luogo, si è proceduto a stilare delle norme modello destinate ad essere oggetto di un possibile regolamento, accompagnate dalle necessarie spiegazioni circa le scelte effettuate, le ragioni e le finalità delle stesse; infine, le norme modello

⁵⁶⁷ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. XI.

⁵⁶⁸ Ibidem.

⁵⁶⁹ Ivi, pp. IX-X.

⁵⁷⁰ In particolare, l'intento è di rafforzare i principi generali del diritto dell'Unione europea e i sottostanti valori sui quali essa si fonda. Nel novero di questi principi vi sono: a) il principio dello stato di diritto colto nelle sue varie manifestazioni (principio di legalità, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento, azionabilità delle pretese davanti ai giudici indipendenti); b) il principio democratico e quello di trasparenza, dai quali discendono la tutela dei diritti di partecipazione ed accesso alle informazioni, ma anche l'uguaglianza dei cittadini in materia di accesso; il *due process of law*, cui fanno riferimento alcuni dei diritti e degli obblighi enunciati dal principio di buona amministrazione parzialmente codificato all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. XVI.

sono state poste al vaglio di studiosi ed operatori del diritto al fine di rivedere e migliorare il testo⁵⁷¹.

Dal questo complesso lavoro, nel 2014, è nato un vero e proprio Codice del procedimento amministrativo, che non si limita a codificare i principi generali e gli istituti vigenti negli ordinamenti giuridici nazionali, ma li riordina in maniera organica per renderli applicabili alla complessità del sistema istituzionale dell'Unione, secondo la cosiddetta "codificazione innovativa"⁵⁷². Il Codice si compone di un Preambolo e di sei libri:

- a) Il Preambolo contiene una sintesi dei principi generali dell'attività amministrativa;
- b) Il Libro I disciplina l'ambito di applicazione delle *Model rules*, le definizioni dei termini utilizzati, le relazioni delle *rules* con le norme di settore e con quelle interne agli Stati;
- c) Il Libro II concerne l'attività di *rulemaking* dell'amministrazione europea (art. 290 e 291 TFUE);
- d) Il Libro III tratta dei procedimenti amministrativi come tradizionalmente intesi (*adjudication*);
- e) Il Libro IV attiene ai contratti;
- f) I Libri V e VI concernono le procedure di amministrazione composita e disciplinano lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni.

L'opinione di partenza di Reneual è che, fra le varie opzioni, l'art. 298 Tfe costituisca la base giuridica idonea per effettuare una codifica di norme e principi generali sui procedimenti amministrativi dell'Unione europea⁵⁷³. Tuttavia, presa coscienza delle varie interpretazioni che è possibile attribuire alla norma⁵⁷⁴, Reneual sceglie di accogliere un'interpretazione estensiva dell'art. 298 Tfe, ma solo limitatamente ai Libri V e VI. Infatti, l'ambito di applicazione delle

⁵⁷¹ Ivi, p. 1. Cfr. anche C. Napolitano, *Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Reneual Draft Model Rules*, cit., p. 895; Reneual, *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law*, 22 marzo 2010, disponibile all'indirizzo http://www.reneual.eu/images/Projects/ReNEUAL_Description3_homepage_20100308.pdf.

⁵⁷² Essa comporta la creazione di una nuova fonte normativa, che raccoglie in un unico documento i principi già esistenti, ma frammentati in diverse fonti normative, nonché quelli di origine giurisprudenziale. Ove necessario, la codifica innovativa può modificare i principi e le regole vigenti, come può aggiungerne di nuovi. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. XIV.

⁵⁷³ G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 13.

norme non è il medesimo per tutti i sei libri del Codice: le norme dei Libri I, II e III si applicano a istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea, mentre quelle relative agli ultimi due Libri si applicano anche alle amministrazioni nazionali quando sono impegnate in attività di co-amministrazione. Reneual ha scelto, pertanto, di non estendere la portata del Libro III alle amministrazioni nazionali per via dell'impossibilità di applicare l'intero (e complesso) corpo di *rules* concernenti l'attività di *adjudication* ad ogni aspetto dei procedimenti composti e dei casi di co-amministrazione. In ogni caso, Reneual ritiene che, indipendentemente dall'individuazione di una base giuridica, la stesura accademica di norme procedurali possa anticipare la decisione politica su come procedere per rendere vincolanti tali norme⁵⁷⁵.

Nei paragrafi che seguono verrà effettuata un'analisi non esaustiva delle disposizioni contenute nei sei Libri del Codice Reneual sul procedimento amministrativo europeo.

4. 1 Preambolo e Libro I: Disposizioni generali. Introduzione alle norme modello

Il Preambolo fa riferimento alle norme e ai principi che devono guidare l'attività amministrativa. L'elenco segue il metodo della Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013⁵⁷⁶.

Il primo paragrafo ricorda che le amministrazioni europee sono vincolate dal principio dello stato di diritto, dal diritto alla buona amministrazione e dagli altri principi correlati del diritto amministrativo europeo. Il secondo paragrafo individua principi più specifici: l'attività

⁵⁷⁴ Per un'analisi più approfondita della questione sulla base giuridica si rimanda all'ultimo capitolo del presente lavoro.

⁵⁷⁵ G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 17. Le disposizioni del Codice Reneual possano anche essere utilizzate come una sorta di "codifica provvisoria" o come "testo standard", da integrare con norme settoriali specifiche per le singole politiche che beneficiano di una base giuridica propria. In questo senso le Norme Modello dovrebbero essere considerate come una tutela standard che può essere ampliata nella legislazione settoriale specifica. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 18.

⁵⁷⁶ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 28.

amministrativa deve essere svolta nel rispetto dei principi di equo trattamento e non discriminazione, certezza del diritto, equità, oggettività e imparzialità, partecipazione, proporzionalità, tutela del legittimo affidamento, trasparenza e diritto a mezzi di ricorso effettivi. Il paragrafo 3 elenca i principi supplementari che forniscono una guida per l'azione amministrativa, ovvero i principi dell'efficienza, dell'efficacia e del servizio ai cittadini. Infine, il quarto paragrafo richiama una serie di principi particolarmente importanti per la definizione dei procedimenti composti, ma che sono applicabili anche agli altri tipi di procedimenti: si tratta dei principi di sussidiarietà, di leale cooperazione e di chiara attribuzione delle responsabilità. In particolare, quest'ultimo assume una particolare rilevanza nel caso dei procedimenti che si svolgono in parte a livello europeo ed in parte a livello nazionale: in tali casi una chiara attribuzione di responsabilità risulta essenziale per garantire il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva ed agli altri mezzi di ricorso.

Quanto al primo Libro, il paragrafo 1 del primo articolo, relativo all'ambito di applicazione, come precedentemente anticipato, prevede che le *rules* si applichino alle autorità dell'Unione europea, le quali, secondo la definizione contenuta all'art. 4, includono istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Le norme, poi, sono applicabili solamente alle azioni amministrative di tali autorità⁵⁷⁷, escludendo le procedure legislative ed i procedimenti giudiziari.

Secondo il paragrafo 2, le *rules*, in linea generale, non si applicano alle autorità degli Stati membri, a meno che non lo disponga il diritto settoriale dell'Unione europea⁵⁷⁸. In ogni caso, le norme modello possono essere utilizzate dalle autorità nazionali come riferimento per l'attività di attuazione del diritto dell'Unione⁵⁷⁹. In questo senso, le migliori prassi europee possono ispirare le azioni dei funzionari nazionali, in modo che essi agiscano in conformità al principio di leale collaborazione ed attuino il diritto europeo in modo efficace e non discriminatorio. Il paragrafo 3, poi, prevede una regola speciale che deroga quella generale indicata al paragrafo precedente: i Libri V e VI, trattando di attività che riguardano inevitabilmente anche le autorità nazionali, si

⁵⁷⁷ Intendendo per "azione amministrativa" l'attività di un'autorità pubblica, il cui esito è: a) un atto non giuridicamente o legalmente vincolante di applicazione generale così come definito nel Libro II; b) una decisione così come definita nel Libro III; c) un contratto, così come definito nel libro IV; d) mutua assistenza, così come definita nel Libro V; e) attività di gestione delle informazioni così come definite nel Libro VI (art. I-4 Definizioni).

⁵⁷⁸ La possibilità di discostarsi dalle *rules* attraverso l'adozione di specifiche disposizioni di legge in determinate materie garantisce flessibilità in uno schema codificato. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 30.

⁵⁷⁹ Art. I-3 del Codice.

applicano anche a queste ultime. Dunque, il Codice ha un ambito di applicazione asimmetrico, che si spiega alla luce delle difficoltà, emerse in sede di redazione delle norme, di fornire un'interpretazione dell'art. 298 Tfe che non ecceda quanto prescritto dai Trattati, ma che tenga conto, al contempo, della realtà di forte integrazione, sul piano organizzativo e procedurale, tra le amministrazioni nazionali e quelle europee.

4. 2 Libro II: Regolamentazione amministrativa

Il secondo Libro è dedicato all'attività di regolamentazione svolta dalle autorità europee nell'ambito del loro potere amministrativo, ovvero si riferisce a quei procedimenti che rimangono al di fuori dei procedimenti legislativi formali previsti dai Trattati. In tale ambito, nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, vi è un vuoto normativo che Reneual ha voluto colmare attraverso alcune norme procedurali. L'obiettivo di tali norme è quello di garantire l'osservanza dei principi costituzionali di democrazia partecipativa e trasparenza, come pure dei principi più specifici del diritto amministrativo europeo, nei procedimenti che sfociano nell'adozione di atti non legislativi di portata generale. Il modello a cui Reneual si è ispirato per la stesura delle norme modello del secondo Libro è quello del *notice and comment* statunitense⁵⁸⁰. In questo modo, le attività di regolamentazione dovrebbero acquistare un maggior grado di legittimità.

Alla luce dell'art. 1, il Libro II si applica a tutti i procedimenti volti all'emanazione di atti che incidono o sono volti ad incidere in modo giuridicamente vincolante su un gruppo di terzi non determinato aprioristicamente⁵⁸¹. Questi atti possono essere distinti in due categorie: la prima racchiude gli atti delegati, adottati ai sensi dell'art. 290 Tfe, e gli atti di esecuzione, adottati ai sensi dell'art. 291 Tfe⁵⁸²; la seconda categoria riguarda le procedure previste dal Trattato e dalla

⁵⁸⁰ Testualmente "comunicazione dell'avvio del procedimento e possibilità di formulare commenti".

⁵⁸¹ G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 43.

⁵⁸² Per comprendere cosa si intenda per atti delegati ed atti di esecuzione si veda il paragrafo 4.1 del Capitolo 3, Parte I, del lavoro. In particolare, le norme del Codice si concentrano sulla fase precedente alla presentazione della bozza dell'atto ai comitati previsti dal Regolamento comitologia. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H.

legislazione europea per l'adozione di atti non legislativi di portata generale⁵⁸³. A questi si aggiungano gli atti di portata generale emanati da istituzioni, organi ed organismi europei che hanno effetti vincolanti nei confronti degli enti amministrativi degli Stati membri circa l'applicazione del diritto dell'Unione europea.

Sulla base del paragrafo 2 dell'art. 1, le norme si applicano anche agli atti preparatori delle autorità europee che sfociano nell'adozione, nella modificazione, nell'emendamento o nell'abrogazione di atti di cui al par. 1 del medesimo articolo. In poche parole, la norma si preoccupa che qualora la redazione degli atti legislativi di portata generale avvenga in più fasi, le *rules* siano applicate a tutti gli attori coinvolti nel processo. Ad esempio può accadere che sia un'agenzia dell'Unione a preparare la bozza di atto che dovrà poi essere adottato dalla Commissione. Nel caso in cui l'autore formale dell'atto, in questo caso la Commissione, non faccia altro che confermare l'atto preparatorio di un'altra autorità, non c'è motivo di duplicare la procedura prevista dal Codice. Quando invece vi sia una revisione dell'atto nella fase di adozione formale, devono essere rispettate le norme procedurali previste nel libro II⁵⁸⁴.

In particolare, l'art. 2 del Libro II prevede che l'autorità europea che pianifichi un atto debba rendere pubblico il titolo provvisorio dell'atto pianificato e fornire una breve descrizione dell'obiettivo e della base giuridica, nonché il nome dell'autorità europea responsabile della stesura dell'atto. Lo scopo della norma è assicurare una maggiore trasparenza nell'attività di regolamentazione: la pubblicità di un atto pianificato è, infatti, il primo passo per garantire la possibilità di una consultazione ed una partecipazione efficaci.

Quanto alla fase di preparazione della bozza dell'atto, l'autorità europea deve ottemperare al dovere di diligenza, quale principio generale del diritto stabilito dalla Corte di giustizia, esaminando in modo attento ed imparziale gli aspetti rilevanti ed intraprendendo una valutazione dell'impatto sociale ed economico dell'atto, nonché del suo impatto sui diritti fondamentali. Infine deve redigere una relazione esplicativa comprensiva della valutazione d'impatto, della

Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 44.

⁵⁸³ Ad esempio, sulla base dell'art. 43, par. 3, Tfue, il Consiglio ha adottato il Regolamento n. 297/2013 e il Regolamento n. 44/201; sulla base dell'art. 108, par. 4, Tfue, la Commissione ha adottato il Regolamento n. 360/2012. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 44.

⁵⁸⁴ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 45.

spiegazione dei motivi alla base delle scelte operate e delle alternative, conformemente ai principi di pubblicità e trasparenza⁵⁸⁵.

L'art. 4 del Libro II acquista un'importanza particolare alla luce degli obiettivi del Codice, in quanto è dedicato agli istituti della consultazione e della partecipazione. La norma intende consentire al pubblico interessato di dare il proprio contributo in una fase in cui il contenuto della bozza dell'atto sia sufficientemente determinato, al punto tale da permettere la formulazione di commenti concreti e suggerimenti, in modo che questi ultimi possano essere incorporati nella stessa bozza dell'atto. A tal fine, è previsto che l'autorità incaricata della stesura dell'atto pubblici su un sito web centralizzato dell'Unione europea la bozza dell'atto e la relazione esplicativa, allo scopo di agevolare le procedure di consultazione e di permettere la partecipazione di più soggetti, portatori dei diversi interessi esistenti, all'attività di regolamentazione. Oltre a rivolgere un invito aperto al pubblico in generale⁵⁸⁶, l'autorità dell'Unione può anche rivolgersi a determinate parti che hanno un interesse in materia per sollecitare un loro contributo all'attività di regolamentazione.

Infine, sulla base dell'art. 5 del Libro II, in seguito alla consultazione, l'autorità europea deve redigere una relazione motivata (*reasoned report*), la quale deve comprendere gli atti preparatori, spiegare in che modo i commenti presentati durante la consultazione siano stati presi in considerazione ed essere sufficientemente motivata da consentire un efficace controllo giurisdizionale e amministrativo⁵⁸⁷. Tale relazione deve altresì indicare quali modifiche siano state apportate alla bozza iniziale dell'atto in seguito alle consultazioni con il Parlamento ed il

⁵⁸⁵ Fondamentale importanza assume nella procedura di *rulemaking* il *memorandum* che l'autorità preposta alla preparazione dell'atto normativo deve redigere e affiancare alla proposta di regolazione, in modo da esporre le ragioni delle scelte effettuate, l'impatto che la normativa avrà sulla collettività, le risultanze dell'istruttoria. Il *memorandum*, infatti, è la concretizzazione del *duty of care*. C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2015, p. 304.

⁵⁸⁶ L'invito alla consultazione è aperto a chiunque: non sono previsti criteri di qualificazione e selezione degli interessi. Ciascuno ha diritto di intervenire in una delle 28 lingue dell'Unione. È però prevedibile che nella realtà parteciperanno solo soggetti economicamente forti e capaci di portare all'attenzione dell'amministrazione documenti di particolare mole e impegno tecnico. C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, cit, p. 305.

⁵⁸⁷ Tale requisito è conforme all'interpretazione costante che la Corte di giustizia ha dato dell'art. 296 Tfeue sull'obbligo di motivazione degli atti finali. Si veda, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza *Commissione europea C. Irlanda*, 2 dicembre 2009, causa C-89/08, EU:C:2009:742.

Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 290 Tfeue, o a seguito delle consultazioni con un comitato previsto del Regolamento "comitologia"⁵⁸⁸, ai sensi dell'art. 291 Tfeue.

Da ultimo, è prevista la possibilità che in circostanze eccezionali, ovvero solo per *good causes*, si faccia ricorso ad una procedura accelerata che non prevede la previa notifica e la consultazione del pubblico⁵⁸⁹.

4. 3 Libro III: Decisioni individuali

Il Libro III si occupa del procedimento di adozione delle decisioni individuali, ovvero del procedimento amministrativo come tradizionalmente inteso (*adjudication*). Gran parte dell'azione amministrativa, infatti, dà luogo all'emanazione di atti e provvedimenti individuali con effetti favorevoli o sfavorevoli⁵⁹⁰. Le disposizioni del libro III vogliono fornire un quadro di regole chiare applicabili alle varie fasi del procedimento amministrativo, partendo dall'avvio dell'indagine fino ad arrivare all'adozione delle decisione finale ed agli obblighi che ne conseguono. A tal fine, il Libro III è suddiviso in capitoli, ognuno dei quali si occupa di una particolare fase del procedimento, secondo la sequenza standard di adozione delle decisioni individuali.

L'ambito di applicazione è circoscritto alle decisioni amministrative adottate dalle autorità dell'Unione europea nel contesto dell'amministrazione diretta, composta o condivisa. Le

⁵⁸⁸ Regolamento n. 182/2011.

⁵⁸⁹ Tuttavia, l'atto normativo che ne deriva è valido per soli 18 mesi. Nulla, però, è previsto in merito a cosa accade dopo, ovvero spirati i 18 mesi senza l'intervento di una consultazione *ex post*: non si sa se l'atto diventi inefficace o invalido. Se l'atto è inefficace si dovrebbe stabilire il regime degli effetti *medio tempore* prodotti; se l'atto è invalido bisognerebbe disciplinare i profili di legittimazione attiva e di procedura relativi alla sua impugnazione. C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, cit, pp. 305-306.

⁵⁹⁰ L'adozione delle decisioni individuali è stata fondamentale anche per l'ordinamento europeo: in primo luogo, fin dall'istituzione della Ceca, la distinzione tra decisioni individuali e decisioni generali era definita dal Trattato di Parigi e chiarita nella giurisprudenza della Corte di giustizia; in secondo luogo, il sistema di mezzi di ricorso disponibili, come interpretato dai Tribunali europei, ha sempre reso più semplice il ricorso contro un provvedimento individuale rispetto agli atti di applicazione generale; in terzo luogo, è soprattutto nel campo delle decisioni individuali che si è sviluppata l'azione congiunta tra l'Unione europea e le amministrazioni nazionali. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 62.

rules non si applicano alle amministrazioni degli Stati membri a meno che questo non sia previsto dalla legislazione settoriale europea o sia lo stesso Stato ad averlo previsto. Una simile scelta è imputabile alla non univoca interpretazione dell'art. 298 Tfeue, che ricordiamo essere assunta come base giuridica per la possibile adozione del regolamento sul procedimento amministrativo, ed alle probabili resistenze nazionali che avrebbe suscitato la scelta di uniformare un ambito così centrale dei diritti amministrativi dei singoli Stati membri⁵⁹¹.

Il Capitolo 2 si occupa della fase di avvio dei procedimenti e contiene alcune regole generali relative alla gestione dei procedimenti. In primo luogo, vi è un richiamo all'art. 41 della Carta dei diritti, di cui se ne riproduce il contenuto: ogni persona ha il diritto a veder gestiti i propri affari dalle autorità pubbliche in modo imparziale ed equo ed entro un lasso di tempo ragionevole. Si tratta del principio “ombrello” della buona amministrazione a livello europeo, dal quale i tribunali ed il legislatore possono far derivare diritti procedurali più specifici⁵⁹².

Due sono i modi previsti per dare avvio ai procedimenti amministrativi: d'ufficio o su istanza di parte. L'avvio del procedimento comporta, poi, due importanti conseguenze giuridiche. Innanzitutto, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di informare le parti in merito al procedimento che avrà luogo⁵⁹³. Nei procedimenti d'ufficio tale obbligo si adempie attraverso la notifica alle parti, la quale può essere omessa nel caso in cui sia necessaria l'adozione immediata della decisione per ragioni d'interesse pubblico o quando dal ritardo possa derivare un grave pregiudizio⁵⁹⁴. Nei procedimenti ad istanza di parte, invece, l'autorità pubblica darà conferma di

⁵⁹¹ L'azione amministrativa consistente nell'adozione di atti e provvedimenti individuali è al centro dei sistemi nazionali di diritto pubblico in Europa ed altrove. Cfr. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit, p. 306.

Nell'introduzione al libro III si dichiara che, sebbene l'applicazione di una legge generale sul procedimento amministrativo agli Stati membri porterebbe numerosi vantaggi, in questa fase del processo di integrazione europea ciò verrebbe percepito come un'indebita intrusione nelle tradizioni giuridiche nazionali. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 63.

⁵⁹² Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 86.

⁵⁹³ Le informazioni che devono essere obbligatoriamente fornite sono indicate nell'art. 5, Capitolo 2, Libro III. Esse sono le medesime sia che il procedimento sia stato avviato d'ufficio sia che ci sia stata un'istanza di parte. Tuttavia nel primo caso le parti devono essere informate della ragione sottostante l'avvio del procedimento. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 90.

⁵⁹⁴ Un esempio è dato dalle misure di emergenza adottate dalla Commissione nel settore della sicurezza alimentare. Un'altra eccezione all'obbligo di notificare immediatamente l'avvio del procedimento è nel caso in cui

ricezione dell'istanza. La seconda conseguenza giuridica è che una volta avviato il procedimento, l'autorità pubblica sarà obbligata a gestirlo adottando un provvedimento finale entro il termine fissato dalla normativa settoriale o entro il termine standard di tre mesi⁵⁹⁵.

Una volta avviato il procedimento amministrativo, l'autorità pubblica nominerà un funzionario responsabile della gestione dello stesso, il cui nome e i cui riferimenti devono essere comunicati alle parti contestualmente all'avvio del procedimento. Si tratta di una disposizione innovativa importata dalla Legge italiana sul procedimento amministrativo: la *ratio* della norma è quella di aumentare la trasparenza dei procedimenti ed evitare una diluizione delle responsabilità che potrebbe avere luogo quando non esiste una persona formalmente indicata quale responsabile, promuovendo un più soddisfacente svolgimento del procedimento ed una maggiore tutela dei diritti procedurali⁵⁹⁶. Tale funzionario può essere la persona che adotta la decisione finale o un altro soggetto. Esso deve rispettare e promuovere attivamente i diritti che il Capitolo 2 del Libro III attribuisce alle parti⁵⁹⁷ e tenere un apposito fascicolo contenente tutte le

una notifica immediata possa compromettere delle indagini. È il caso ad esempio delle ispezioni a sorpresa finalizzate ad ottenere prove: se l'avvio del procedimento fosse notificato in anticipo, l'efficacia dell'ispezione e dell'intera indagine potrebbero risultare compromesse. In tali casi, perciò, la notifica può essere effettuata in una fase successiva, ad esempio contestualmente all'esecuzione dell'ispezione. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 90.

⁵⁹⁵ L'art. 9, Capitolo 2, libro III, stabilisce un termine standard qualora non venga fissato un termine specifico altrove. Il termine decorre dalla data di ricezione dell'istanza completa oppure dalla data dell'avvio d'ufficio.

⁵⁹⁶ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 92.

⁵⁹⁷ In particolare, l'art. 8, Capitolo 2, Libro III, elenca alcuni diritti generali delle parti che dovrebbero essere rispettati in tutte le fasi del procedimento. Tra questi vi ritroviamo: il diritto di ricevere, in modo veloce, chiaro e comprensibile, informazioni su tutte le questioni relative al procedimento; il diritto di comunicare con l'autorità e portare a termine, ove possibile, tutte le formalità procedurali a distanza e per via telematica; il diritto di usare una qualunque delle lingue ufficiali dell'Unione europea; il diritto di ricevere notifica di tutte le fasi procedurali e le decisioni che possono interessare le parti; il diritto di farsi rappresentare da un avvocato o da altra persona; il diritto di pagare solo le spese ragionevoli e proporzionate al costo del procedimento; il diritto di indirizzare un reclamo contro il funzionario incaricato dall'autorità che adotta la decisione o qualunque altro funzionario che prenda parte al procedimento qualora essi non ottemperino ai loro doveri. Essi integrano altri diritti delle parti relativi a fasi specifiche del procedimento quali, ad esempio, il diritto ad essere informati dell'avvio d'ufficio (art. 5, par. 2), il diritto di ricevere conferma di ricezione nei procedimenti avviati su istanza di parte (art. 6, par. 3), il diritto di chiedere l'esclusione dei funzionari non imparziali (art. 3, par. 4), il diritto di proporre testimoni e periti (art. 15, par. 2), il diritto di accedere al proprio fascicolo (articolo 22), il diritto alla riservatezza e al segreto professionale e commerciale (art. 22 par. 1 e 2), il diritto di essere ascoltati (artt. 23 e 24), il diritto di ricevere le motivazioni della decisione finale (art. 29), il diritto di essere informati dei mezzi di ricorso disponibili (art. 30), il diritto di essere informati della decisione finale (art. 33).

informazioni e i documenti prodotti. Quest'ultimo obbligo, in particolare, risulta fondamentale per assicurare la trasparenza e l'efficienza amministrativa, nonché per consentire alle parti di esercitare i propri diritti di difesa e permettere un controllo giurisdizionale⁵⁹⁸.

Il Capitolo 3 del Libro III è dedicato alla raccolta delle informazioni e di prove quale elemento centrale della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi. Esso è suddiviso in due sezioni: la prima stabilisce una serie di norme generali, mentre la seconda disciplina aspetti specifici delle ispezioni, intese quali importanti strumenti per eseguire indagini efficaci. In particolare, l'art. 10, Capitolo 3, Libro III, stabilisce il principio di indagine come standard generale per la raccolta di informazioni amministrative: l'autorità pubblica deve indagare il caso in modo attento ed imparziale, prendendo in considerazione i fattori rilevanti, inclusi quelli che operano a favore delle parti, e dando a ciascuno di essi il peso adeguato nella decisione. In questo senso, l'obbligo di svolgere un'indagine diligente rappresenta parte del dovere di imparzialità ed equità, e quindi elemento centrale del principio di buona amministrazione⁵⁹⁹.

Quanto alle ispezioni, queste rappresentano un'espressione dei numerosi modi in cui Stati membri e Unione possono collaborare ai fini dell'attuazione e del rispetto del diritto comunitario: sia che siano destinate al controllo dei cittadini, e principalmente di imprese, sia che si svolgano nei confronti di organismi nazionali sui quali gravano obblighi sanciti dall'Unione europea, le ispezioni hanno luogo sul territorio degli Stati membri e quindi, per loro natura, sono collaborative⁶⁰⁰. La seconda sezione del Capitolo 3 disciplina, in particolare, il modo in cui esse vengono svolte: sono previsti estesi poteri di ispezione⁶⁰¹, ma anche le condizioni a cui tali poteri devono sottostare, nonché gli obblighi che gli agenti in sede di ispezione devono rispettare⁶⁰².

⁵⁹⁸ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 92.

⁵⁹⁹ Cfr. Ivi, p. 96.

⁶⁰⁰ Cfr. Ivi, p. 101. Si vedano a tal proposito gli artt. 18, 19 e 20, Capitolo 3, Sezione 2, Libro III.

⁶⁰¹ Le autorità dell'Unione europea hanno il potere di: a) accedere ai locali, terreni o mezzi di trasporto che possano essere ispezionati in conformità dell'atto di base che prevede i poteri di ispezione; b) cercare, esaminare e fare o procurarsi copie o estratti di documenti; c) chiedere spiegazioni; d) prelevare campioni; e) scambiare informazioni raccolte in un'ispezione alle condizioni definite nel Libro IV; f) apporre sigilli su locali o documenti. Art. 16, Capitolo 3, Sezione 2, Libro III.

⁶⁰² Le autorità dell'Unione europea hanno il potere di ispezionare i locali: a) ove ad esse siano stati conferiti i necessari poteri di ispezione nell'atto legislativo corrispondente e b) ove sia necessario per l'adempimento dei loro doveri ai sensi del diritto europeo. Ove quest'ultimo preveda un potere o un dovere di ispezione in capo a un'autorità pubblica, essa deve specificare i modi in cui deve essere esercitato tale potere o dovere. Le autorità pubbliche devono garantire che i propri ispettori agiscano in conformità del diritto dell'Unione, e in particolare nel

Il Capitolo 4 del Libro III contiene le norme a tutela del diritto di accedere al proprio fascicolo e del diritto di essere ascoltati e prendere parte al procedimento. Quanto al primo, tale diritto è incorporato nell'art. 41, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali, ma il Codice non si limita ad enunciarlo in termini generici, piuttosto stabilisce regole specifiche riguardanti l'applicazione del diritto di accesso al fascicolo traendole dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁰³. Secondo l'art. 22, Capitolo 4, Libro III, ciascuna parte ha diritto di accedere al proprio fascicolo, fermo restando il rispetto dei legittimi interessi di riservatezza e segreto professionale e commerciale. Se i documenti contengono informazioni riservate o segreti professionali o commerciali, l'autorità pubblica è tenuta a fornire, ove possibile, una sintesi non riservata dei documenti. Ciascuna parte, infatti, deve avere la possibilità di esaminare i documenti del proprio fascicolo che possono essere rilevanti per la propria difesa, prima che venga assunta la decisione. È l'autorità che può decidere il modo in cui sia dato accesso al fascicolo, a condizione che ciò non mini la sostanza del diritto. In genere sono due le forme previste per l'accesso al fascicolo: estrazione di copia o visione dei documenti.

Inoltre, ciascuna parte ha diritto di essere sentita da un'autorità pubblica prima che sia assunta una decisione che le arrechi pregiudizio, tranne nel caso in cui sia necessario adottare immediatamente una decisione per ragioni di interesse pubblico o per via che dal ritardo ne derivi un grave pregiudizio⁶⁰⁴. Strumentale a tale diritto e al diritto di difesa risulta quello di ciascuna parte di essere informata circa le questioni centrali su cui dovrà decidere l'autorità pubblica e sulle argomentazioni fondamentali che ne informano il ragionamento. Le parti devono avere a

rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e delle disposizioni nazionali e comunitarie in materia di protezione dei dati personali. Gli ispettori e le altre persone autorizzate possono esercitare i propri poteri solo previa esibizione di un'autorizzazione scritta che ne dimostri l'identità e la qualifica, unitamente alla notifica prevista dell'avvio del procedimento, o di copia di essa. Essi devono rispettare le regole procedurali nazionali applicabili in materia e intraprendere tutte le misure atte a garantire la riservatezza delle informazioni comunicate od ottenute nel corso di un'ispezione. Infine, le autorità pubbliche, che decidano di eseguire ispezioni ai sensi del diritto europeo, devono garantire che non siano contemporaneamente svolte ispezioni analoghe in relazione ai medesimi fatti da parte di altri funzionari dell'Unione europea o dello Stato membro, e stilare una relazione concernente i risultati dell'ispezione, la quale verrà inclusa nel fascicolo. Art. 16 e 17, Capitolo 3, Sezione 2, Libro III.

⁶⁰³ Si veda a tal proposito Corte di giustizia, sentenza *Aalborg Portland A/S*, 7 gennaio 2004, causa C-204/00, EU:C:2004:6.

⁶⁰⁴ In questo caso l'audizione sarà effettuata dopo l'adozione della decisione. Inoltre, l'autorità pubblica deve indicare le motivazioni per le quali si omette l'audizione prima dell'adozione della decisione individuale e ha l'onere di dimostrare che le prove addotte operano a sostegno di tali motivazioni (art. 23, Capitolo 4, Libro III).

disposizione un lasso di tempo adeguato per rispondere ai progetti di decisione, che, tuttavia, dipenderà dal tipo di decisione che l'autorità si appresta ad adottare. L'autorità pubblica, poi, ha la facoltà di stabilire discrezionalmente forma e contenuto dell'audizione, se quest'ultima debba avvenire in forma scritta o orale e se vi debba essere o meno il controinterrogatorio.

In relazione al diritto di essere ascoltati nell'ambito di procedimenti composti, l'art. 24, Capitolo 4, Libro III, afferma il principio generale secondo cui il diritto ad essere ascoltati in tali procedure dipende dall'attribuzione delle responsabilità nel processo decisionale: se la decisione operativa finale viene presa dall'autorità europea, essa deve rispettare i requisiti previsti dalle disposizioni di cui si è detto; quando invece la decisione in questione sia presa da un'autorità nazionale, essa deve applicare le regole procedurali nazionali, nel rispetto comunque dei principi generali della Corte di giustizia, a meno che la legislazione settoriale non disponga diversamente. Vi sono poi dei casi complessi in cui un'autorità pubblica si trovi a prendere una decisione giuridicamente vincolata dalla raccomandazione di un'autorità europea. In questo caso i diritti garantiti dall'art. 23, Capitolo 4, Libro III, devono essere osservati dall'organismo che emana la raccomandazione, ovvero a livello europeo. Nel caso in cui sia l'autorità nazionale ad emanare la raccomandazione vincolante, le *rules* non verranno applicate a meno che ciò non sia stato previsto dalla legislazione settoriale. Infine, qualora la raccomandazione non abbia valore vincolante, se non è avvenuta l'audizione davanti l'autorità che l'ha emanata, questa deve avvenire davanti all'autorità pubblica europea cui spetta la decisione finale. Ove la legislazione settoriale disponga l'applicazione delle suddette regole alle autorità degli Stati membri, il precedente obbligo si applica, *mutatis mutandis*, qualora l'autorità dello Stato membro prenda la decisione ai sensi di una raccomandazione non vincolante emanata da un'autorità europea.

Le restanti norme del Capitolo trattano delle consultazioni del pubblico interessato, di quelle con gli Stati membri e con altre autorità europee⁶⁰⁵.

L'ultima fase del procedimento amministrativo è quella della conclusione: seppure una delle caratteristiche peculiari del Libro III è quella di porre enfasi sul procedimento come elemento distinto dall'"atto", le disposizioni del Capitolo 5 sono dedicate ai provvedimenti adottati al termine del procedimento amministrativo e pongono vincoli giuridici all'esercizio del

⁶⁰⁵ Artt. 25, 26 e 27, Capitolo 4, Libro III.

potere delle autorità pubbliche⁶⁰⁶. Infatti, anche se queste ultime godono di ampi poteri decisionali che permettono loro di effettuare scelte discrezionali in merito ad una serie di interessi, pubblici e privati, tali poteri devono essere esercitati nel rispetto di alcuni criteri, pena l'invalidità delle scelte compiute e, dunque, del provvedimento finale⁶⁰⁷.

Gli articoli 28 e 29, Capitolo 5, Libro III, sono pensati per assicurare che le parti comprendano con chiarezza i propri diritti e doveri. Il primo di essi dispone che le decisioni assunte dall'autorità debbano avere un contenuto chiaramente specificato; il secondo che le autorità pubbliche debbano indicare le motivazioni delle decisioni in modo chiaro, semplice e comprensibile. Inoltre le motivazioni devono illustrare, in modo chiaro ed inequivocabile, il ragionamento seguito dall'autorità pubblica che le ha adottate la decisione in modo da permettere alle parti di esercitare i propri diritti di difesa in sede di riesame davanti al tribunale competente. Diversamente dall'art. 296 Tfeue, par. 2, l'art. 29, Cap. 5, Libro III, non prevede esclusivamente un obbligo procedurale di indicare le motivazioni di un atto, ma specifica che queste ultime debbano essere indicate «in modo chiaro, semplice e comprensibile», sia in relazione agli elementi di fatto che a quelli di diritto. Il medesimo articolo, al paragrafo 2, tratta del dovere di fornire le motivazioni nei casi dei procedimenti amministrativi composti: poiché in tali casi sono coinvolte sia le autorità europee che quelle nazionali, è previsto che il dovere di indicare le motivazioni sia modellato in base ai rispettivi ruoli nell'assunzione della decisione. Questa deve essere espressa in forma scritta e nella lingua scelta dal destinatario, a condizione che sia una delle lingue ufficiali dell'Unione europea. Inoltre deve fornire al destinatario le informazioni sulla possibilità di presentare un ricorso amministrativo o giurisdizionale⁶⁰⁸. Infine, le decisioni devono essere notificate alle parti non appena adottate ed acquistano efficacia a partire dalla notifica stessa.

L'ultimo capitolo del Libro III è intitolato “Rettifica e ritiro delle decisioni” e disciplina il potere dell'autorità pubblica di ritirare o rettificare una decisione formalmente adottata e

⁶⁰⁶ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Rénueal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 112.

⁶⁰⁷ I vincoli procedurali sul potere non sono una novità per l'ordinamento dell'Unione europea: già il Trattato di Roma enunciava, ad esempio, l'obbligo di indicare le motivazioni per tutti gli atti con effetti vincolanti (art. 190 Ce) e l'obbligo di notifica per le decisioni (art. 191 Ce). G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Rénueal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 113.

⁶⁰⁸ Artt. 30 e 31, Capitolo 5, Libro III.

notificata, distinguendo le ipotesi in cui la decisione in questione abbia effetti favorevoli o sfavorevoli per i destinatari.

4. 4 Libro IV: Contratti

In materia di contratti, nell'ordinamento europeo esistono poche norme imperative sulle quali, per di più, non è riscontrabile un approccio comune condiviso da tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi europei. Il pur imponente *corpus* normativo delle direttive sostanziali e procedurali sugli appalti, che si applica a tutti gli Stati membri e a tutti gli organismi di diritto pubblico degli Stati membri, non si applica infatti alle istituzioni europee, le quali sono disciplinate dal titolo V del Regolamento n. 966/2012, che risulta fortemente lacunoso soprattutto con riguardo al profilo dei mezzi di tutela⁶⁰⁹. Allo stato attuale, quindi, la disciplina europea dei contratti viene ricavata da una pluralità di fonti (legislazione, giurisprudenza, *ombudsprudence* del Mediatore europeo) sulle quali non vi è alcun consenso da parte dei giuristi circa l'interpretazione da dare alle regole in esse contenute⁶¹⁰. Le *rules* del Libro IV, pertanto, vogliono contribuire alla codificazione della prassi in materia di contratti dell'Unione e procedimenti amministrativi che sfociano nella loro stipula ed esecuzione⁶¹¹. Data l'eterogeneità di quadri normativi nazionali sui contratti pubblici e le forti disparità di trattamento delle medesime situazioni di fatto tra uno Stato e l'altro, il gruppo di lavoro Reneual ha dovuto far ricorso all'approccio della codificazione innovativa, selezionando il diritto esistente a livello degli Stati membri ed elaborando, ove necessario, soluzioni innovative. Si è scelto di disciplinare tutte e tre le fasi di "vita" di un contratto pubblico, generalmente comuni a tutti gli ordinamenti: la prima, concernente il procedimento amministrativo che sfocia nella stipula del contratto, disciplinata dalle norme sui procedimenti amministrativi e sulle procedure ad evidenza pubblica; la seconda,

⁶⁰⁹ C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, cit, p. 309.

⁶¹⁰ Ivi, p. 125.

⁶¹¹ I componenti del gruppo di Reneual hanno iniziato le proprie ricerche molto prima che il progetto di codificazione avesse inizio. Il lavoro scientifico preliminare che ha fornito le basi per lo sviluppo delle norme esposte nel Libro IV è riportato nella bibliografia della rete di ricerca *Public Contracts in Legal Globalization* guidata

relativa alla stipula del contratto in sé, sottoposta alle norme che stabiliscono i requisiti di validità del contratto e il diritto di eccepirne l'invalidità; la terza, riferita all'esecuzione ed alla scadenza del contratto, regolata soprattutto dal diritto delle obbligazioni⁶¹².

Le *Rules* del Libro IV si applicano solamente ai contratti riguardanti l'attività amministrativa svolta tra le autorità dell'Unione europea e i soggetti privati o, con alcune riserve, le amministrazioni degli Stati membri⁶¹³.

Per ciò che concerne le questioni di validità e revisione giurisdizionale è necessario distinguere i contratti che sono regolati esclusivamente dal diritto europeo e contratti regolati dal diritto di uno Stato membro. Il diritto primario presuppone l'esistenza di questa distinzione, ma non contiene, nello specifico, alcuna disposizione che determini il diritto applicabile ai contratti dell'Unione europea. L'art. 3, Capitolo 1, Libro IV, stabilisce i casi in cui un contratto dell'Unione sia regolato esclusivamente dal diritto europeo⁶¹⁴. I contratti che rientrano in tale categoria sono così assoggettati al rispetto delle *rules* del Libro IV, delle rispettive disposizioni

da J.-B. Auby (www.public-contracts.eu). Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., pp. 124-125.

⁶¹² Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 126.

⁶¹³ Le normative degli Stati membri sulla validità e sull'esecuzione dei contratti pubblici sono considerate troppo eterogenee per poter procedere ad un'armonizzazione al livello dell'Unione europea. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 127.

⁶¹⁴ Qualora un atto giuridico dell'Unione europea detti quale sia il diritto applicabile ai contratti, le parti non possono scegliere di assoggettare un contratto a un diritto diverso.

Un contratto dell'Unione europea è regolato esclusivamente dal diritto europeo nei seguenti casi: a) se così è esplicitamente disposto da un atto giuridico dell'Unione europea; b) se il contratto è inteso quale accordo tra due o più parti inteso a creare un rapporto giuridico vincolante o produrre qualche altro effetto giuridico; c) se il contratto modifica o estingue rapporti di diritto dell'Unione europea preesistenti tra le parti; d) se gli obblighi dell'autorità dell'Unione europea possono essere assolti solamente tramite un atto secondo il significato attribuito al termine dell'art. 288 Tfeue o tramite misure analoghe che richiedono l'esercizio dell'autorità pubblica conferita all'autorità dell'unione europea dal diritto europeo; e) se un atto giuridico dell'Unione europea stabilisce norme omogenee riguardanti gli obblighi principali ai sensi del rispettivo contratto, direttamente vincolanti per le parti contraenti (tale norma si applica in particolare quando poteri unilaterali di modifica del contratto o di esecuzione degli obblighi contrattuali non siano esplicitamente inclusi nelle clausole contrattuali).

Devono essere considerati come contratti regolamentati dal diritto europeo: a) contratti con il personale nel senso attribuito al termine dallo Statuto dei funzionari dell'Unione europea; b) accordi di sovvenzione nel senso attribuito al termine dai Regolamenti Finanziari dell'Unione europea; c) accordi di sovvenzione nel senso attribuito al termine dai Regolamenti dell'Unione europea che danno attuazione ai Programmi quadro sulla ricerca.

contrattuali, del diritto settoriale europeo, dei principi generali del diritto europeo sui contratti, dei principi generali di diritto dell'Unione europea⁶¹⁵. La distinzione, invece, non è necessaria per ciò che concerne la fase precedente all'esecuzione del contratto o le eccezioni di invalidità del medesimo, sottoposte alle norme sul procedimento amministrativo.

Nel Capitolo 2 del Libro IV sono previste due procedure per la stipula dei contratti: una procedura standard, che rinvia alle regole generali sui procedimenti amministrativi di cui al Libro III, ed una competitiva, tipica degli appalti e regolata da specifiche disposizioni. Quanto alla procedura per la stesura delle condizioni generali di contratto, una novità rilevante è che l'elaborazione delle condizioni di contratto ed i necessari adeguamenti sono assoggettati alla procedura di regolamentazione del Libro II, in modo da garantire il rispetto, in fase di stesura, dei principi costituzionali della democrazia partecipativa e della trasparenza, nonché dei principi di diritto amministrativo europeo, fra cui la partecipazione e l'obbligo di completa ed imparziale valutazione dei fatti rilevanti (obbligo di diligenza)⁶¹⁶. Ciò si spiega in quanto, nel diritto dei contratti pubblici, l'elaborazione delle condizioni generali di contratto può fungere da sostituto della regolamentazione amministrativa. Includere sistematicamente nei contratti pubblici specifiche condizioni generali significa, perciò, ridurre la varietà dei modelli di condizioni generali di contratto e standardizzare i contratti stessi, con benefici sia per l'amministrazione, in termini di semplificazione, che per i contraenti, in termini di parità di trattamento⁶¹⁷. La fase della individuazione del contraente e della stipula del contratto sono invece sottoposte alle norme previste dal Libro III per la definizione degli atti individuali. Quanto alla procedura di aggiudicazione competitiva, il modello adottato è quello dell'evidenza pubblica, con la previsione di sequenze di attività e di atti, ovvero procedure, prestabilite e l'utilizzo di specifici criteri e meccanismi di aggiudicazione e di una disciplina speciale sia per l'adozione che per la conclusione del contratto. In particolare, l'autorità aggiudicatrice dell'Unione europea, prima della procedura di aggiudicazione competitiva, deve predisporre un avviso sufficientemente

Se un contratto dell'Unione europea non è regolamentato dal diritto dell'Unione europea, esso è regolamentato dal diritto dello Stato membro scelto dalle parti in conformità ai criteri del Regolamento (Ce) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I).

⁶¹⁵ Art. 4, Capitolo 1, Libro IV.

⁶¹⁶ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 155.

⁶¹⁷ *Ibidem*.

accessibile⁶¹⁸ ai fini di garantire una procedura di gara competitiva e l'imparzialità nell'aggiudicazione. Tale avviso può essere pubblicizzato con il mezzo che l'autorità europea ritiene essere il più appropriato⁶¹⁹ e può limitarsi a fornire una breve descrizione dei punti essenziali del contratto e del metodo di aggiudicazione, nonché l'invito a contattare l'autorità europea in questione⁶²⁰. Tale pubblicità dovrebbe comunque contenere tutte le informazioni ragionevolmente necessarie affinché i soggetti interessati possano decidere se esprimere o meno il proprio interesse ad aggiudicarsi il contratto. È richiesto che l'oggetto del contratto venga descritto in modo non discriminatorio all'interno dei documenti pubblicizzati, ovvero che le caratteristiche richieste per il prodotto o per il servizio non facciano riferimento ad una specifica produzione o fonte, ad un particolare processo o a specifici marchi, brevetti, o ancora ad un'origine particolare o a determinati tipi di produzione, a meno che ciò non sia giustificato dall'oggetto del contratto⁶²¹. Deve, altresì, essere assicurata l'uguaglianza di accesso per gli operatori economici di tutti gli Stati membri: l'autorità non può porre condizioni che causino discriminazioni dirette o indirette nei confronti di soggetti che possono essere interessati al contratto negli Stati membri; nel caso in cui sia necessario presentare certificati o diplomi, essa deve accettare documenti provenienti da tutti gli Stati membri certificanti un livello equivalente di garanzie; i termini entro cui presentare le offerte devono essere sufficientemente estesi da consentire ai soggetti di tutti gli Stati membri di esprimere la volontà di partecipare alla gara; tutti i candidati devono poter conoscere preventivamente le norme applicabili, le quali saranno estese a tutti i candidati senza discriminazioni⁶²². L'autorità europea può decidere di limitare il numero di candidati partecipanti alla gara, ma ciò deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, applicando solo fattori oggettivi quali, ad esempio, l'esperienza dei

⁶¹⁸ Un avviso è sufficientemente accessibile se, alla luce del mercato rilevante, ciascun soggetto avente un ragionevole interesse al contratto ha accesso alle informazioni del caso prima dell'aggiudicazione, in modo tale che il soggetto in questione possa esprimere il proprio interesse ad aggiudicarsi il contratto (art. 11, Capitolo 2, Libro IV).

⁶¹⁹ Sono considerati mezzi di pubblicità adeguati: la pubblicità sul sito web dell'autorità europea; la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea/TED (*Tenders Electronic Daily*); la pubblicazione su riviste nazionali specializzate negli annunci di appalti pubblici, quotidiani con copertura nazionale o regionale o pubblicazioni specializzate qualora il contratto coinvolga solamente un mercato locale, regionale o specializzato (art. 11, Capitolo 2, Libro IV).

⁶²⁰ L'annuncio può essere integrato con ulteriori informazioni disponibili su internet o accessibili su richiesta contattando l'autorità competente (art. 12, Capitolo 2, Libro IV).

⁶²¹ E accompagnato dalla specifica «o equivalente» (art. 12, Capitolo 2, Libro IV).

candidati nel settore, le dimensioni e l'infrastruttura della loro attività, le capacità tecniche o professionali. Durante la procedura di aggiudicazione competitiva, i contatti tra l'autorità aggiudicatrice e i candidati devono soddisfare le condizioni poste a garanzia della trasparenza e della parità di trattamento e tutti i candidati devono avere accesso alla stessa quantità di informazioni. In sede di decisione di aggiudicazione del contratto, l'autorità europea deve comunicare contemporaneamente ai candidati le motivazioni in base alle quali la loro offerta sia stata rifiutata⁶²³ ed invitarli a presentare le eventuali doglianze entro il termine di 14 giorni. Tale tempo, infatti, corrisponde al periodo sospensivo previsto fra l'aggiudicazione del contratto e la firma del contratto ad opera del vincitore⁶²⁴. Infine, sono previsti i casi in cui le autorità aggiudicatrici europee possono derogare alla procedura competitiva prevista dalle *rules* del IV Libro⁶²⁵.

L'ultimo capitolo del libro IV si occupa della disciplina dell'esecuzione e della validità dei contratti dell'Unione europea, stabilendo innanzitutto che le parti contraenti sono tenute ad agire in conformità ai principi di buona fede e correttezza non solo nell'adempimento degli obblighi contrattuali e nell'esercizio del diritto alla prestazione, ma anche nel perseguimento o nell'opposizione a un rimedio per inadempimento o nell'esercizio del diritto di porre termine ad un obbligo o al rapporto contrattuale⁶²⁶. È prevista la possibilità di risolvere il contratto nei casi

⁶²² Art. 14, Capitolo 2, Libro IV:

⁶²³ Essa deve notificare a tutti i candidati che soddisfano i criteri di esclusione e di selezione che ne facciano richiesta quali siano le caratteristiche e i vantaggi relativi all'offerta vincitrice unitamente al nome del candidato vincitore (art. 18, Capitolo 2, Libro IV).

⁶²⁴ Se necessario l'autorità aggiudicatrice europea può sospendere la stipula del contratto al fine di eseguire un ulteriore esame qualora ciò sia giustificato a fronte di richieste o commenti presentati dai candidati non aggiudicatari o danneggiati, o potenziali contraenti, o sulla base di altre informazioni ricevute (art. 19, Capitolo 2, Libro IV).

⁶²⁵ Le autorità aggiudicatrici europee possono aggiudicare contratti dell'Unione europea per mezzo di una procedura negoziata senza previa pubblicità: a) quando, per motivi tecnici o artistici o per motivi relativi alla tutela di diritti esclusivi, il contratto può essere aggiudicato solamente ad un particolare soggetto; b) quando, per motivi di estrema urgenza dovuti ad eventi che l'autorità non poteva prevedere, non sia possibile osservare le norme sulla procedura di aggiudicazione competitiva (tali cause non devono derivare dall'autorità stessa); c) in casi simili, se l'autorità ha sviluppato e applicato una procedura di aggiudicazione (art. 13, Capitolo 2, Libro IV). Inoltre, i contratti di modesto valore possono essere assegnati senza previa pubblicazione sulla base di un'adeguata analisi di mercato e, se del caso, tramite una procedura negoziata basata su un numero adeguato di candidature. La soglia per i contratti di modesto valore è stabilita da ciascuna autorità dell'Unione europea e, qualora non venga pubblicata una soglia, si applica quella stabilita dalla Commissione per l'attuazione del Regolamento finanziario dell'Unione europea (art. 17, Capitolo 2 Libro IV).

⁶²⁶ Art. 26, Capitolo 3, Libro IV.

di mutamento sostanziale delle circostanze che hanno dettato il contenuto del contratto o per evitare un rischio di gravi danni all'interesse generale o ancora per inadempimento di un obbligo contrattuale fondamentale. Infine, sono precisati i casi in cui un contratto può ritenersi invalido, ovvero quando un contratto equivalente fra soggetti privati verrebbe considerato tale o quando una decisione individuale dell'autorità europea di contenuto equivalente risulterebbe inesistente⁶²⁷, e sono previste le conseguenze dell'illegalità del contratto: se il contenuto di un contratto dell'Unione europea è considerato illegale per via dell'inosservanza degli obblighi specifici dell'autorità europea in quanto autorità pubblica, l'autorità europea può chiedere che il contenuto dell'accordo sia modificato in modo da ripristinare le condizioni legittime; se il contenuto del contratto è illegale per via dell'inosservanza di norme che hanno lo scopo di tutelare i diritti e gli interessi della controparte, quest'ultima può pretendere che il contenuto dell'accordo sia modificato in suo favore; se il contratto era soggetto ad una procedura di gara, si può negoziare l'annullamento dell'accordo con indennizzo⁶²⁸.

4. 5 Libro V e VI: Mutua assistenza e gestione delle informazioni amministrative

L'esistenza di una sempre maggiore integrazione organizzativa e procedimentale tra le amministrazioni europee e quelle nazionali, che si concretizza nella diffusione di forme di coamministrazione e procedimenti composti, ha indotto Renewal a ritenere che l'Unione europea necessiti di un quadro chiaro di regole sul procedimento amministrativo tali da impedire che i diritti e gli interessi dei destinatari degli atti e dei terzi cadano, nell'attuazione del diritto europeo, in una sorta di buco nero, ovvero in situazioni che si collocano a metà fra quelle rientranti nel meccanismo di controllo e responsabilità del livello europeo e quelle soggette ai meccanismi di controllo e responsabilità degli Stati membri⁶²⁹. Per far fronte a tale esigenza, i Libri V e VI del Codice Renewal sul procedimento amministrativo europeo hanno un ambito di applicazione più

⁶²⁷ Art. 33, Capitolo 3, Libro IV.

⁶²⁸ Art. 32, Capitolo 3, Libro IV.

⁶²⁹ G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. XXIV.

ampio rispetto a quelli che li precedono: essi si applicano anche alle amministrazioni degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione europea.

Il Libro V è dedicato alla mutua assistenza, ovvero a quella forma basilare di supporto tra le autorità nell'esercizio di funzioni amministrative relativamente all'applicazione del diritto europeo. In particolare, la mutua assistenza si realizza attraverso il supporto amministrativo fra un'autorità richiedente e un'altra autorità interpellata, situata in una differente giurisdizione. Ciò presuppone che l'autorità richiedente non possa assolvere in modo autonomo ad uno dei propri compiti, a causa di ostacoli giuridici o circostanze di fatto che rendono difficile lo svolgimento del compito stesso o per motivi di efficienza amministrativa, e che l'autorità interpellata possa invece fornire alla prima quanto è necessario affinché questa assolva al proprio dovere, senza però sostituirsi all'amministrazione incaricata della procedura. L'assistenza richiesta, inoltre, può assumere diverse forme, tra cui la trasmissione di informazioni, l'esecuzione di un'ispezione, la notifica di atti⁶³⁰. Le *rules* del Libro V vogliono supplire alla mancanza di una normativa generale sull'assistenza reciproca transnazionale o multilivello⁶³¹, fornendo uno standard minimo di mutua assistenza laddove dal diritto dell'Unione europea scaturisca l'esigenza di cooperazione tra due autorità. Le norme si applicano, pertanto, sia alle richieste di assistenza tra autorità degli Stati membri che a quelle tra uno Stato membro e un'autorità europea⁶³². In particolare, sono previsti una serie di obblighi per l'autorità richiedente ed altrettanti per l'autorità interpellata. Tale previsioni mirano a strutturare la procedura di mutua assistenza, incrementando l'efficienza amministrativa e proteggendo gli interessi individuali. Tra gli obblighi dell'autorità richiedente ricordiamo il dovere di indicare nella richiesta di assistenza le disposizioni che costituiscono la base giuridica del compito amministrativo che l'autorità richiedente deve svolgere e lo scopo dell'assistenza richiesta, l'impegno previsto e i motivi per cui l'autorità non ha potuto svolgere autonomamente i propri compiti. In aggiunta, la richiesta di assistenza deve contenere tutte le informazioni sufficienti a consentire all'autorità interpellata di ottemperare alla richiesta. Sull'autorità interpellata, invece, ricadono gli obblighi di ottemperare alla richiesta nel più breve

⁶³⁰ L'elenco non è esaustivo. Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 182.

⁶³¹ L'Unione europea e le autorità degli Stati membri si affidano attualmente alle norme settoriali esistenti per determinati casi e alle convenzioni del Consiglio d'Europa. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 174.

⁶³² Il Libro V non si applica all'assistenza giudiziaria o all'assistenza esecutiva (art. 1, Libro V).

tempo possibile, o comunicare i motivi per cui non possa soddisfare la richiesta, e di informare l'autorità richiedente qualora vi siano prove indicanti che le informazioni trasmesse sono inaccurate o illegittime. Inoltre, l'autorità interpellata è tenuta ad assolvere a qualunque richiesta legittima di assistenza e a fornire tutte le informazioni pertinenti in suo possesso, nel caso di una richiesta di informazioni, o a condurre l'ispezione richiesta in conformità dei vincoli derivanti dal diritto nazionale ed europeo, in caso di una richiesta di ispezione, o ancora a fornire al destinatario tutti gli atti che ha ricevuto ai fini della notifica, nel caso di una richiesta di notifica di atti. I casi in cui l'autorità interpellata può rifiutarsi di assolvere alla richiesta sono elencati all'art. 4 del Libro V: le autorità possono rifiutare le richieste qualora esse non siano conformi agli standard previsti dalle disposizioni sugli obblighi dell'autorità richiedente; quando assolvere alla richiesta implicherebbe la divulgazione di segreti commerciali, industriali o professionali o di informazioni la cui divulgazione è contraria alla politica pubblica o alla sicurezza nazionale; quando ci si potrebbe ragionevolmente attendere che l'autorità richiedente possa assolvere autonomamente il compito; quando assolvere alla richiesta richiederebbe un carico sproporzionato per l'autorità interpellata; quando la legge dell'autorità interpellata non autorizzi l'autorità competente a svolgere i compiti per i quali si richiede l'assistenza ed il rifiuto sia conforme al diritto europeo. Infine, è previsto che qualora sia stata richiesta la trasmissione di dati, la persona interessata sia informata di tale richiesta dall'autorità interpellata, a tutela della persona fisica o giuridica coinvolta.

Il Libro VI, invece, disciplina un fenomeno in espansione: la creazione di veri e propri *network* fra istituzioni, organi, organismi ed uffici europei, da un lato, e autorità nazionali, dall'altro, che in alcuni casi non si limitano a chiedere informazioni caso per caso, ma condividono veri e propri *database* di informazioni⁶³³. Si è reso necessario, quindi, formalizzare lo scambio di informazioni e di dati in modo da fornire uno standard minimo di garanzia ai cittadini sia nei procedimenti amministrativi, che nell'attività regolamentare della pubblica amministrazione, che nei contratti pubblici. Come il Libro precedente, il Libro VI copre trasversalmente più aree, ma ha un ambito di applicazione più ristretto rispetto al primo: si applica soltanto all'ipotesi specifica della cooperazione per la gestione di informazioni, integrando gli altri Libri quanto ad alcuni aspetti orizzontali che danno origine a problemi

giuridici specifici in materia di gestione delle informazioni⁶³⁴. La gestione delle informazioni, infatti, costituisce un elemento centrale di qualsivoglia procedimento amministrativo: per fare in modo che le decisioni vengano prese in modo equo ed imparziale, l'amministrazione deve affidarsi a procedimenti che le consentano di tenere in considerazione i fatti rilevanti di un caso e ragionarci, anche qualora tali fatti abbiano origine in altre giurisdizioni all'interno dell'Unione europea. In questo senso, il rispetto di alcune disposizioni sulla gestione delle informazioni può essere considerato come un prerequisito fondamentale per la realizzazione del diritto alla buona amministrazione. L'obiettivo delle norme modello, dunque, è quello di creare un'adeguata infrastruttura legale per lo scambio di informazioni inter-amministrative o in *database* direttamente accessibili alla autorità, stabilendo pochi standard minimi che consentano al sistema di mantenere una certa flessibilità⁶³⁵.

Come abbiamo anticipato, le *rules* si applicano allo scambio di informazioni verticale fra autorità dell'Unione europea e autorità nazionali, ed orizzontale fra amministrazioni di Stati membri diversi⁶³⁶. Soprattutto nell'ambito dei procedimenti composti, infatti, Reneaul ha voluto stabilire un quadro giuridico chiaro che potesse guidare il flusso di informazioni fornendo ai vari attori coinvolti nelle procedure composte una certezza giuridica in merito ai rispettivi compiti ed obblighi. Tali norme avrebbero il merito di assicurare una maggiore trasparenza nelle forme composte di attività di gestione delle informazioni ed il rispetto dei diritti procedurali di cui godono le persone interessate ed i terzi nell'ambito dei procedimenti amministrativi europei⁶³⁷. Gli standard normativi del Libro VI, inoltre, si applicano esclusivamente alle attività di gestione elencate all'art. 1 e specificate all'art. 2, Capitolo 1, Libro VI, ovvero: allo scambio di informazioni in base ad un meccanismo di informazione strutturato, inteso quale flusso predefinito che consente alle autorità di comunicare e interagire tra loro in modo strutturato al di là dei doveri di mutua assistenza; allo scambio di informazioni a fronte di un obbligo

⁶³³ Cfr. C. Napolitano, *Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Renewal Draft Model Rules*, cit., p. 909.

⁶³⁴ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 199.

⁶³⁵ Cfr. Ivi, p. XXV.

⁶³⁶ Il Libro VI non si applica, invece, alle procedure che implicano la gestione delle informazioni esclusivamente a livello interno dello Stato membro, senza il coinvolgimento di un altro Stato o di un'autorità europea. C. Napolitano, *Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Renewal Draft Model Rules*, cit., p. 910.

d'informazione previsto dal diritto europeo cui è soggetta un'autorità che deve fornire dati o informazioni a un'altra autorità senza previa richiesta; alla creazione ed uso di una raccolta strutturata di dati supportata da un sistema IT, o *database*, e gestita da una pubblica autorità che fornisce accesso ai dati archiviati ad almeno un'altra autorità competente a livello europeo o a livello di un altro Stato membro senza previa richiesta.

A fronte del problema più rilevante che affligge attualmente i meccanismi informativi già esistenti, ovvero la mancanza di una base giuridica formale, il Libro VI prevede che ogni attività di gestione delle informazioni rientrante nel suddetto ambito di applicazione debbano necessariamente essere fondata su un atto di base, senza il quale non sussiste alcun dovere di svolgere tale attività, nel rispetto del principio di legalità in base al quale le azioni amministrative che possono violare i diritti fondamentali devono trarre origine da una norma giuridica. Nell'atto di base andranno indicati, tra le altre cose, lo scopo dell'attività di gestione delle informazioni, le autorità competenti e le loro responsabilità, il diritto applicabile, l'autorità di gestione e quella di controllo, i limiti posti al diritto di scambiare e ricevere informazioni o di archiviare dati in un *database*⁶³⁸. Inoltre, per ogni attività di gestione delle informazioni, ciascun Stato membro deve istituire o designare una o più autorità sulle quali grava la responsabilità principale e diretta dello svolgimento dell'attività stessa⁶³⁹. La gestione congiunta delle informazioni e dei *database* deve avvenire in conformità ai principi di trasparenza e di qualità dei dati⁶⁴⁰ ai fini del conseguimento di due obiettivi correlati: il provvedere allo scambio di informazioni inter-amministrative affidabili, proteggendo, al tempo stesso, i diritti soggettivi delle persone interessate.

Vi sono, poi, una lunga serie di norme applicabili ai soli casi in cui l'attività di gestione delle informazioni sia supportata da un sistema informatico, o esclusivamente ai casi in cui si faccia uso di *database*, o ancora solamente nell'ambito dei doveri di informazione. Altre norme ancora sono state interpretate come una facoltà legislativa, ovvero applicabili solo se il legislatore lo preveda nella legge settoriale.

Non potendosi soffermare sull'analisi di ogni singola disposizione, possiamo concludere che il Libro VI, con il suo ambito di applicazione trasversale e flessibile, sia rappresentativo della

⁶³⁷ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 201.

⁶³⁸ Art. 3, Capitolo 1, Libro VI.

⁶³⁹ Art. 6, Capitolo 1, Libro VI.

complessità del sistema di norme previste da Reneual nel suo Codice sul procedimento amministrativo europeo. Per questo motivo, alcuni degli studiosi che hanno preso parte al gruppo di lavoro Reneual hanno sentito l'esigenza di presentare un ulteriore articolato, più confacente a divenire oggetto di un apposito regolamento. Non bisogna dimenticare, però, che i risultati raggiunti da Reneual, attraverso il proficuo lavoro di comparazione delle regole esistenti a livello degli Stati membri e la sua opera di adattamento delle soluzioni e degli istituti nazionali all'ordinamento europeo, hanno rappresentato certamente la base da cui si è partiti per l'elaborazione di una proposta semplificata che potesse con più probabilità indurre la Commissione europea ad attivarsi quale detentrica del monopolio di iniziativa normativa nell'ambito dei procedimenti di adozione degli atti legislativi dell'Unione europea.

⁶⁴⁰ Artt. 9 e 10, Capitolo 1, Libro VI.

5. La proposta Ziller-Galetta e la Risoluzione del Parlamento europeo 9 giugno 2016

Nel 2016, in seguito alla richiesta della Commissione giuridica (JURI) del Parlamento europeo, un gruppo di studiosi di diritto amministrativo ha elaborato uno studio su un eventuale regolamento in tema di procedimento amministrativo europeo applicabile a istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell'Unione europea (proposta Ziller-Galetta)⁶⁴¹. Tale studio è volto principalmente a supportare il gruppo di lavoro sul diritto amministrativo nella redazione di una proposta di un testo per il suddetto regolamento. L'idea di fondo è che l'adozione di un regolamento sul procedimento amministrativo europeo migliorerebbe la qualità del sistema giuridico dell'Unione europea, allo stato attuale lacunoso, frammentato ed abitato da un numero crescente di soggetti amministrativi diversi. L'adozione di un siffatto regolamento supplirebbe alla mancanza di trasparenza, prevedibilità e chiarezza del sistema attuale, incrementando la certezza del diritto e la fiducia di imprese e cittadini nei confronti delle amministrazioni europee. Ancora una volta, la base giuridica individuata a sostegno dell'intervento legislativo dell'Unione europea è l'art. 298 Tfeue, il quale, nel caso specifico, viene interpretato in maniera restrittiva: il regolamento si applicherebbe esclusivamente all'amministrazione europea quando dà esecuzione diretta al diritto dell'Unione europea, ovvero a istituzioni, organi, uffici ed agenzie europei.

Il testo della proposta Ziller-Galetta è composto da:

- a) un capitolo iniziale di disposizioni generali;
- b) quattro capitoli sull'attività di *adjudication*: iniziativa, svolgimento, conclusione del procedimento, modifica e revoca degli atti;
- c) un quinto capitolo sugli atti amministrativi a carattere generale;
- d) un capitolo conclusivo di disposizioni finali.

I considerando che precedono l'articolato vero e proprio sono 42 e possono essere così suddivisi: un primo gruppo comprende i considerando che vanno dal 1° al 13°: in essi sono

⁶⁴¹ D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, O Mir Puigpelat, J. Ziller, The context and the legal elements of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies, Bruxelles, 2016, disponibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/.../IPOL_STU\(2016\)536487_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/.../IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf). Gli studiosi che hanno dato vita a questa ulteriore

esplicite le ragioni a sostegno dell'adozione del regolamento e gli atti che hanno preceduto la proposta in questione; il secondo gruppo racchiude i considerando dal 14° al 36°, i quali riflettono lo scopo ed il contenuto delle previsioni contenute nel regolamento, richiamando, nello specifico, i principi generali di buona amministrazione elaborati dalla Corte di giustizia; il terzo gruppo, ovvero il 37° ed il 38° considerando, riguardano i principi di trasparenza e quello di protezione dei dati personali, codificati nel Regolamento sull'accesso ai documenti e in quello sulla protezione dei dati; infine, gli ultimi considerando si riferiscono al principio di legittimo affidamento ed a quello della certezza del diritto come principi generali a cui ispirare l'azione dei pubblici poteri.

Il primo Capitolo è dedicato alle disposizioni iniziali e disciplina l'oggetto e la materia del regolamento, l'ambito di applicazione e le definizioni dei termini in esso contenuti. In particolare, è previsto che il regolamento stabilisca le disposizioni sul procedimento che devono governare le attività amministrative dell'amministrazione dell'Unione. L'obiettivo del regolamento è, dunque, quello di garantire il diritto alla buona amministrazione, così come assicurato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁴². Com'è stato anticipato, il regolamento si applica all'attività amministrativa di istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell'Unione europea, mentre non si applica alle amministrazioni degli Stati membri. Inoltre, sono escluse dall'ambito di applicazione anche le procedure legislative e giudiziarie e le procedure per l'adozione degli atti di cui all'artt. 290 e 291 TFUE⁶⁴³. Quanto al rapporto del regolamento con le normative settoriali recanti disposizioni sui procedimenti amministrativi, il primo non pregiudica in alcun modo l'applicazione delle seconde⁶⁴⁴.

Il secondo Capitolo disciplina l'avvio del procedimento amministrativo, ovvero l'iniziativa d'ufficio o di parte. Nel caso in cui l'iniziativa provenga dall'amministrazione dell'Unione, prima di decidere se avviare il procedimento, l'autorità competente deve esaminare le circostanze specifiche del caso. Qualora intenda farlo, essa deve notificare alle parti la decisione indicando tra le varie cose l'oggetto e lo scopo del procedimento, il nome ed il recapito del membro del personale responsabile, l'autorità competente, il termine per l'adozione dell'atto

proposta fanno comunque parte del gruppo Renewal ed hanno partecipato alla stesura del Codice Renewal sul procedimento amministrativo europeo.

⁶⁴² Art. 1, Capitolo 1.

⁶⁴³ Art. 2, Capitolo 1.

amministrativo e le conseguenze dell'eventuale mancata adozione di tale atto entro il suddetto termine, nonché i mezzi d'impugnazione disponibili⁶⁴⁵. Gli stessi elementi devono figurare nell'avviso di ricevimento che l'autorità competente deve notificare alle parti nel caso di avvio del procedimento su richiesta di parte⁶⁴⁶.

Quanto allo svolgimento del procedimento, il Capitolo terzo disciplina rispettivamente i diritti procedurali delle parti e gli obblighi dell'autorità europea: tra i primi ricordiamo il diritto di ricevere tutte le informazioni pertinenti relative al procedimento in modo chiaro e comprensibile; il diritto di comunicare, nonché espletare, ove possibile e opportuno, tutte le formalità procedurali, a distanza e per via elettronica; quello di utilizzare una qualsiasi delle lingue dei Trattati e ricevere comunicazioni nella lingua dei Trattati da loro scelta; il diritto di essere informate di tutte le fasi e decisioni procedurali che possano riguardarle e di essere rappresentate da un avvocato o da un'altra persona di loro scelta⁶⁴⁷. Le parti hanno, poi, il dovere di cooperare con l'autorità competente per accertare i fatti e le circostanze del caso di specie⁶⁴⁸. Su quest'ultima ricadrà, invece, il dovere di svolgere l'istruttoria con diligenza e imparzialità, tenendo conto di tutti i fattori pertinenti e raccogliendo tutte le informazioni necessarie per adottare una decisione, di escludere un membro del personale qualora questo abbia un interesse personale diretto o indiretto incluso, in particolare un interesse familiare o finanziario tale da compromettere la sua imparzialità, e di tenere un registro della corrispondenza in entrata e in uscita dei documenti ricevuti e delle misure adottate per ciascun fascicolo⁶⁴⁹. In questa fase è possibile che vengano sentiti testimoni ed esperti su iniziativa dell'autorità competente o su proposta delle parti, o che vengano effettuate ispezioni da parte delle autorità europee, quando un atto legislativo dell'Unione abbia conferito un potere di ispezione e ove siano necessarie per adempiere un obbligo o raggiungere un obiettivo ai sensi del diritto dell'Unione⁶⁵⁰. L'art. 14 e l'art. 15 sono dedicati rispettivamente al diritto ad essere sentiti ed al diritto di accesso ai documenti. Il primo di essi si compone di tre diritti procedurali: le parti devono avere diritto ad

⁶⁴⁴ Art. 3, Capitolo 1.

⁶⁴⁵ Art. 6, Capitolo 2.

⁶⁴⁶ Art. 7, Capitolo 2.

⁶⁴⁷ Art. 8, Capitolo 3.

⁶⁴⁸ Art. 10, Capitolo 3.

⁶⁴⁹ Artt. 9, 13 e 16, Capitolo 3.

⁶⁵⁰ Art. 11 e 12, Capitolo 3.

essere ascoltate prima che venga adottato un provvedimento individuale dal quale possono subire un pregiudizio; esse devono ricevere sufficienti informazioni e devono avere a disposizione un tempo adeguato per preparare la loro difesa; le parti, infine, devono avere l'opportunità di esprimere il loro punto di vista in memorie scritte o orali con l'assistenza di una persona a loro scelta. L'art. 15, invece, prevede che alle parti deve essere garantito pieno accesso ai documenti, nel rispetto degli interessi legittimi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale, e che ogni limitazione deve essere adeguatamente motivata. Inoltre, quando non può essere assicurato l'accesso all'intero fascicolo, alle parti deve essere fornita una sintesi del contenuto dei documenti. Infine, il procedimento amministrativo deve concludersi in un tempo ragionevole che, in linea generale, non deve superare i tre mesi. In caso contrario devono esserne informate le parti⁶⁵¹.

Il Capitolo quarto è dedicato alla conclusione del procedimento che deve avvenire con un atto scritto e firmato dall'autorità competente e deve avere un contenuto chiaro e comprensibile, oltre essere adeguatamente motivato⁶⁵². Inoltre, ciascun atto dell'amministrazione dell'Unione può essere sottoposto a revisione e le parti devono poter chiedere la revisione degli atti che ledono i loro diritti ed interessi. A tal fine, ciascun atto amministrativo deve essere notificato alle parti non appena è stato adottato e deve contenere le informazioni per richiedere all'amministrazione stessa la modifica dell'atto e quelle per presentare un ricorso giurisdizionale⁶⁵³.

La disciplina della rettifica e del ritiro delle decisioni è stabilita nel Capitolo quinto, a seconda che gli atti amministrativi abbiano effetti sfavorevoli o effetti favorevoli per le parti. L'art. 25, inoltre, prevede che le disposizioni precedenti vadano applicate a rettifiche, correzioni e ritiri di decisioni amministrative.

Infine, il Capitolo sesto è dedicato agli atti amministrativi a carattere generale. Questi ultimi devono rispettare i diritti procedurali tutelati dal regolamento, indicare la base giuridica e le motivazioni su cui si fondano⁶⁵⁴. Tuttavia non è perfettamente chiaro cosa si intenda per "atti

⁶⁵¹ Art. 17, Capitolo 3.

⁶⁵² Artt. 18 e 19, Capitolo 4.

⁶⁵³ Artt. 20 e 21, Capitolo 4.

⁶⁵⁴ Art. 27, Capitolo 5.

amministrativi a carattere generale”, dal momento che sono esclusi dall’ambito di applicazione del regolamento tutti gli atti adottati sulla base degli artt. 290 e 291 del TFUE.

In definitiva, si tratta di un testo breve ed accessibile che, condensando in soli trenta articoli dal testo essenziale la disciplina del procedimento amministrativo europeo, vuole rappresentare un compromesso tra le istanze regolatorie, di cui il Parlamento si è fatto promotore, e le resistenze alla codificazione, espresse dalla stessa Commissione.

Il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 9 giugno 2016, ha adottato integralmente il testo della proposta Ziller-Galetta, invitando nuovamente la Commissione a presentare una proposta legislativa in tema di procedimento amministrativo europeo da inserire nel suo programma di lavoro per il 2017⁶⁵⁵. Il fatto che tale invito sia stato accompagnato dalla presentazione di un testo, che si chiede alla Commissione di esaminare, è un evento unico. Ciò dimostra, innanzitutto, che il Parlamento reputi non solo utile l’adozione di un simile regolamento, ma necessaria. Indica, inoltre, che esso voglia esprimersi in merito al contenuto dell’eventuale regolamento: la portata e gli effetti di quest’ultimo, infatti, possono variare sensibilmente a seconda dell’oggetto, dell’ambito di applicazione e del grado di specificità delle norme.

Per approfondire questo e altri aspetti legati alla codificazione del procedimento amministrativo europeo, nel prossimo capitolo saranno esaminati i vantaggi e gli svantaggi dell’adozione di una disciplina generale sull’attività amministrativa europea e si opererà un raffronto fra le varie proposte presentate, in ragione anche dell’individuazione della base giuridica e delle sue possibili interpretazioni. Ed ancora, si cercherà di comprendere le ragioni della riluttanza della Commissione a presentare una proposta di regolamento nell’ambito del suo potere di iniziativa legislativa. Infine, si proverà ad immaginare l’impatto che avrebbe sui diritti amministrativi nazionali l’adozione di una normativa europea sull’azione amministrativa.

⁶⁵⁵ Parlamento europeo, Risoluzione per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), 9 giugno 2016. Il Parlamento aveva già invitato la Commissione ad attivarsi con la Risoluzione del 15 gennaio 2013. Le due Risoluzioni sono il risultato del potere del Parlamento di sollecitare l’iniziativa della Commissione, nell’ambito dei procedimenti legislativi, previsto dall’art. 225 Tfeue.

PARTE II

Capitolo 2

La codificazione del procedimento amministrativo europeo: problemi e prospettive

SOMMARIO: 1. La codificazione del procedimento amministrativo europeo è davvero necessaria? – 2. La questione della base giuridica. – 3. Il confronto tra le proposte di regolamento in tema di procedimento amministrativo europeo. 4. La posizione della Commissione. – 5. Le conseguenze della codificazione del procedimento amministrativo europeo per gli ordinamenti nazionali.

1. La codificazione del procedimento amministrativo europeo è davvero necessaria?

Le proposte di codificazione del procedimento amministrativo europeo, analizzate nel capitolo precedente, differiscono in merito a molti aspetti: struttura, ambito di applicazione, contenuto. L'elemento che le accomuna è la convinzione che l'adozione di una legislazione generale sull'attività amministrativa apporterebbe benefici sostanziali al sistema amministrativo europeo. La scelta di regolare o meno, infatti, si pone come un'opportunità⁶⁵⁶ da valutare in relazione agli argomenti pro e contro la codificazione.

A tal proposito, è bene ricordare che la tendenza all'adozione di una disciplina generale del procedimento amministrativo ha coinvolto nell'ultimo ventennio numerosi Stati membri dell'Unione, tra cui, da ultimo, la Francia, la quale di recente ha definitivamente abbandonato la posizione di avversione verso la sistematizzazione delle norme di diritto amministrativo⁶⁵⁷. Nelle esperienze nazionali, i sostenitori delle opere di codificazione ne hanno promosso l'impiego in vista del raggiungimento di quattro obiettivi⁶⁵⁸. Il primo è quello della chiarificazione del contenuto del diritto e della facilitazione dell'accesso al diritto per gli individui, le associazioni, le imprese: ad esempio, in Francia tale obiettivo è stato perseguito con l'adozione di più di settanta codici settoriali dal 1989 ad oggi, ai quali si è aggiunto nel 2015 il *Code des relations entre le public et l'administration*. Un secondo obiettivo perseguito attraverso l'attività di

⁶⁵⁶ La scelta di regolare o non regolare è definita come una "questione di opportunità" in B. Mattarella, *The concrete options for a Law on Administrative procedure bearing on direct eu administration*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 537-538.

⁶⁵⁷ Con il *Code des relations entre le public et les administrations* adottato con l'*ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*, entrato in vigore il 1° gennaio 2016. Esso è suddiviso in cinque libri (più una parte di disposizioni preliminari) e circa 500 articoli: I. *Les échanges du public et de l'administration*; II. *Les actes unilatéraux pris par l'administration*; III. *L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques*; IV. *Le règlement des différends avec l'administration*; V. *Les dispositions relatives à l'outre-mer*. La particolarità del Codice risiede nell'aver unito in un solo documento con una numerazione continua le disposizioni legislative e quelle regolamentari, in modo da facilitare la lettura del testo ai non-giuristi. Sul caso francese si vedano P. Gonod, *Codification de la procédure administrative. La fin de «l'exception française»?*, in *AJDA*, 2014, p. 395; M. Guyomar, *Les perspectives de la Codification contemporaine*, in *AJDA*, 2014, p. 400; P.: Vialettes, C.B. De Sarigny, *Le projet d'un code des relations entre le public et les administrations*, in *AJDA*, 2014, p. 402; Dossier "Le code de relation entre le public et l'administration", in *RFDA*, 2016.

codificazione consiste nell'assicurare la coerenza dei principi e delle procedure esistenti a fronte della frammentazione della legislazione settoriale e della giurisprudenza. Per l'appunto, la sfida di conciliare i bisogni settoriali con una legge generale sul procedimento amministrativo è stata il tema di un'importante letteratura sviluppatasi recentemente in Germania⁶⁵⁹. Il terzo obiettivo è di colmare le lacune del diritto esistente, soprattutto nei settori del diritto che risentono dello sviluppo giurisprudenziale delle norme e in cui alcune tematiche possono non pervenire mai di fronte ai tribunali. Infine, un quarto obiettivo della codificazione è quello di stabilire le funzioni del procedimento amministrativo, come è avvenuto in Italia con la Commissione Nigro⁶⁶⁰.

Tali argomentazioni sono state in parte riprese dalle proposte di codificazione del procedimento amministrativo europeo. In particolare, come si è visto, la Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013 pone l'accento sul bisogno dei cittadini di comprendere i propri diritti a fronte della mancanza di un insieme coerente e completo di norme codificate di diritto amministrativo⁶⁶¹. D'altronde, come si legge nella parte Introduttiva del Codice Renewal sul procedimento amministrativo europeo, le norme ed i principi di diritto amministrativo europeo sono stati il risultato dell'attività della Corte di giustizia, prima, e dello "sviluppo evolutivo" e della "definizione sperimentale" della legislazione in specifici settori, poi⁶⁶². Esempi di codificazioni settoriali sono il Regolamento sulle regole di concorrenza o quello relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese. Esperienze di codificazione parziale di profili procedurali specifici sono invece il Regolamento sul diritto di accesso⁶⁶³, quello sulla

⁶⁵⁸ Si veda J. Ziller, *Is a Law of Administrative Procedure for the Union Necessary?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011, p. 710 e ss.

⁶⁵⁹ *Ivi*, p. 711

⁶⁶⁰ L'esperienza italiana che ha portato all'adozione della Legge sul procedimento amministrativo (legge n.241/90) ne è un esempio. J. Ziller, *Is a Law of Administrative Procedure for the Union Necessary?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011, p. 714.

⁶⁶¹ Considerando D.

⁶⁶² Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato e Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese; Altri esempi di codificazioni settoriali sono: il Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE; il Regolamento (CE) del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione; il Regolamento (CE) del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli.

⁶⁶³ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 1049/2001, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

protezione dei dati personali⁶⁶⁴ ed il Regolamento finanziario⁶⁶⁵. Inoltre una guida parziale sui principi e le regole applicabili all'attività amministrativa europea la ritroviamo nel Codice europeo di buona condotta amministrativa, che rimane, tuttavia, un atto di *soft law*, così come i vari codici di condotta adottati dalle stesse istituzioni. La conseguenza è che le norme applicabili ai procedimenti amministrativi europei sono caratterizzate da una forte frammentazione che comporta, da un lato, la sovrapposizione fra norme stesse e, da un altro lato, l'esistenza di vuoti normativi che vengono colmati attraverso il ricorso ai principi generali del diritto di origine giurisprudenziale. Questi ultimi hanno un ambito più esteso rispetto alle codifiche parziali o a quelle di *soft law*, ma il loro sviluppo può essere ostacolato dal fatto che i singoli hanno una legittimazione limitata ad agire in materia di regolamentazione, contratti e gestione delle informazioni⁶⁶⁶. L'incertezza normativa che deriva dalla coesistenza di tale molteplicità di fonti sull'attività amministrativa (primarie, secondarie, giurisprudenziali e di *soft law*) è causa della carenza di trasparenza e comprensibilità dei procedimenti amministrativi europei, che si traduce in una mancanza di fiducia da parte dei cittadini europei nelle politiche dell'Unione europea. Da questo punto di vista, secondo i fautori della codificazione, l'adozione di una disciplina generale del procedimento amministrativo, apporterebbe notevoli benefici in termini di chiarezza e certezza del diritto applicabile, ma anche di incremento dell'efficienza delle amministrazioni europee⁶⁶⁷. Per queste ultime, la standardizzazione delle procedure, infatti, apporterebbe un risparmio in termini di tempo e di costi: istituzioni, agenzie ed organismi europei avrebbero un quadro di principi e regole procedurali comuni cui far riferimento per l'adozione di decisioni "di

⁶⁶⁴ Regolamento (CE) n. 45/ 2001 del Parlamento e del Consiglio, del 18 dicembre 2001, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

⁶⁶⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

⁶⁶⁶ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit., p. 8. Lo stesso giudice comunitario ha chiesto al legislatore di adottare norme chiare sulle declinazioni del principio di buona amministrazione. Cfr. Corte di giustizia, sentenza *Jean Luis Burban*, 31 marzo 1992, causa C-255/90, EU:C:1992:153. In ogni caso la codificazione delle norme sul procedimento amministrativo non priverebbe la Corte di giustizia del compito di interpretare tali norme in sede di giudizio. O. Mir-Puigpelat, Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration, cit., p. 17.

⁶⁶⁷ Cfr. Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, cit., p. 22; O. Mir-Puigpelat, Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration, cit., p. 19.

qualità” prese nell’ambito della “buona amministrazione”. Non a caso il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 9 giugno 2016, considera l’efficienza dell’amministrazione dell’Unione come una questione di interesse generale che, se ostacolata da una mancanza di regole e procedure, richiede un intervento legislativo che porti coerenza e completezza al sistema di norme di diritto amministrativo.

Tuttavia, proprio rispetto al rapporto tra la codificazione e l’efficienza amministrativa, le opinioni divengono talvolta discordanti⁶⁶⁸: la Commissione stessa⁶⁶⁹ e parte della dottrina⁶⁷⁰ ritengono che, contrariamente a quanto sostenuto dai sostenitori della codificazione, imbrigliare le amministrazioni europee in un fascio di regole vincolanti comporterebbe un sacrificio in termini di flessibilità, la quale risulta essenziale affinché l’amministrazione stessa possa far fronte alle esigenze dei cittadini con rapidità ed efficacia. Tale flessibilità sarebbe invece assicurata dall’attività dei giudici comunitari, i quali possono adeguare le regole sui procedimenti amministrativi europei alle mutevoli o specifiche esigenze che si presentano caso per caso⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Ad esempio, secondo Luca De Lucia la necessità della codificazione del diritto amministrativo va valutata alla luce del passaggio dell’Unione europea da ente a fini limitati a organizzazione a fini generali. In particolare, volendo riprendere i modelli di amministrazione elaborati da Mashaw nel 1983 sulla base dei criteri di azione (J. Mashaw, *Bureaucratic justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press, 1983), le *rules* del Codice Renewal sembrano pensate esclusivamente per l’amministrazione legale, ovvero quella che si fonda sulla partecipazione formalizzata delle parti interessate al processo decisionale secondo il modello dell’*adversarial legalism*. Essa si distingue dall’amministrazione burocratica, più snella, più rapida, non necessariamente aperta al confronto con il privato, in ragione di una maggiore efficienza. Infine, vi è poi un’amministrazione tecnica o professionale, che si ha in alcuni settori come quello alimentare, dove l’attività riposa sulla capacità tecnica del decisore pubblico, che applica conoscenze tecniche o scientifiche al caso di specie. In tal caso, punto focale della disciplina non è tanto la partecipazione, quanto il consenso scientifico. Anche negli Stati Uniti, d’altronde, il modello di riferimento della legislazione è quello dell’amministrazione legale: ciò deriva da una generale sfiducia verso la burocrazia. Dunque, si vuole scongiurare il pericolo che una tale sfiducia possa aversi anche nei confronti dell’amministrazione europea. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell’Unione europea: problemi e prospettive*, cit. p. 309.

⁶⁶⁹ Secondo la Commissione l’adozione di una normativa generale in materia di procedimenti amministrativi europei di carattere vincolante sarebbe deleterio per l’amministrazione in quanto causerebbe una rigidità eccessiva e rallenterebbe i processi decisionali. Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) *Diritto dell’Unione europea in materia di procedimenti amministrativi*, cit., p. 22.

⁶⁷⁰ C. Harlow, *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in *European Law Journal*, 1996, p. 14; G. Bertezolo, *Serve una codificazione del procedimento amministrativo*, in M. Malo, B. Marchetti, D. De Pretis (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum* per Giandomenico Falcon, Quaderni della Facoltà di giurisprudenza dell’Università degli studi di Trento, 2015, p. 71 e ss. Si veda anche M. Chiti, *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, cit., p. 9, secondo cui «European legislation is not necessary, at this stage of the European integration process».

⁶⁷¹ Cfr. M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 530.

L'evoluzione del sistema delle garanzie amministrative, dunque, sarebbe garantito dalle sentenze della Corte di giustizia, alle quali va aggiunto il pregevole lavoro del Mediatore europeo e l'auto-regolamentazione delle istituzioni stesse⁶⁷². Se ne deduce che in ambito europeo non vi sia alcuna necessità di ricorrere ad una codificazione sul procedimento amministrativo: per riprendere quelle che sono state individuate dalla dottrina⁶⁷³ quali funzioni principali della disciplina legislativa del procedimento amministrativo in ambito nazionale, non vi sarebbe l'esigenza di limitare il potere discrezionale delle amministrazioni; né di definire l'autonomia e l'indipendenza dei poteri locali; né soprattutto di circoscrivere il potere dei giudici, che piuttosto che un elemento di disturbo, rappresenta un elemento di equilibrio dell'ordinamento europeo⁶⁷⁴.

Ciò di cui, però, questa posizione non tiene conto è che, nell'ambito delle peculiarità dell'ordinamento europeo, l'adozione di un Codice del procedimento amministrativo europeo assolverebbe ad una funzione nuova e diversa rispetto a quelle individuate con riferimento alle esperienze nazionali di codificazione: ovvero la funzione di accrescere la legittimazione dell'Unione europea⁶⁷⁵. Essa, infatti, attraverso il tramite delle proprie istituzioni ed autorità prende costantemente decisioni che ricadono su numerosi aspetti della vita dei cittadini europei. A fondamento di questo potere vi è una legittimazione duale: da un lato, l'Unione europea trae una legittimazione indiretta dalla volontà degli Stati membri di affidare ad essa importanti compiti di cui prima si facevano carico loro stessi; dall'altro essa riceve una legittimazione diretta attraverso l'elezione del Parlamento ad opera del popolo. È noto, tuttavia, che, a fronte di tale elezione democratica, il Parlamento debba condividere con il Consiglio il potere di adottare gli atti legislativi e non abbia un pieno controllo sulla Commissione europea. Quando si parla di "deficit democratico" ci si riferisce, pertanto, a tale carenza di poteri⁶⁷⁶. L'Unione europea, quindi, ha dovuto trovare altre forme di legittimazione: essa si è sviluppata attorno ad un giudice, che ha svolto un'azione trainante nella costruzione dell'ordinamento europeo, e si è presentata

⁶⁷² In tal senso G. Bertezolo, *Serve una codificazione del procedimento amministrativo*, cit., p. 91.

⁶⁷³ Il riferimento è a S. Cassese, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *il Foro it.*, 1993, p. 28 e ss.

⁶⁷⁴ Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 232.

⁶⁷⁵ Si veda S. Cassese, *Democrazia e Unione europea*, in *Giorn. Storia Cost.*, 2002, p. 9 e ss.

Secondo Giacinto Della Cananea l'idealtipo dell'amministrazione legale razionale, e quindi l'idea che si rafforzino le regole stabilite *ex ante*, è un potente argomento per sostenere che così si rafforza la legittimità dell'azione amministrativa, perché segue regole prestabilite e in ciò realizza la propria missione. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit, p. 316.

quale potere aperto all'ascolto dei vari interessi, siano essi statali o privati⁶⁷⁷. Alla trasparenza e all'accessibilità professate a più riprese dall'Unione europea⁶⁷⁸ non corrisponde, però, un quadro chiaro e completo di norme sull'accesso e sulla partecipazione dei privati nell'ambito dei procedimenti amministrativi, siano essi procedimenti di *Rulemaking* o di *Adjudications*. In questo senso, la codificazione della disciplina generale del procedimento amministrativo europeo contribuirebbe ad assicurare ai privati la possibilità di conoscere e prendere parte alle procedure di adozione delle decisioni che li riguardano, rafforzando la fiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione e legittimando il potere autoritativo delle istituzioni europee⁶⁷⁹.

Alla luce di queste considerazioni, possiamo concludere che la codificazione del procedimento amministrativo europeo è augurabile per diverse ragioni: sul versante giuridico, l'adozione di una disciplina generale dell'attività amministrativa europea ridurrebbe la frammentazione, la settorializzazione e la lacunosità della disciplina dell'attività amministrativa europea in favore di un maggior grado di certezza del diritto; sul versante politico, il bisogno di legittimazione dell'intervento autoritativo delle istituzioni europee – una costante nella storia dell'Unione europea –, il quale ha finora ricevuto risposta attraverso il raggiungimento di una maggiore (ma non sufficiente) democraticità del sistema, verrebbe in parte soddisfatto per mezzo della legittimazione attraverso il diritto⁶⁸⁰: assicurando il rispetto dei principi di trasparenza e di accessibilità e regolando in modo chiaro la partecipazione dei privati al procedimento, ai cittadini

⁶⁷⁶ Ivi, p. 13.

⁶⁷⁷ Ibidem.

⁶⁷⁸ Oltre alle disposizioni dei Trattati, ricordiamo fra le varie iniziative il Libro Bianco della Commissione sulla "governance europea", del 25 luglio 2001, la Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2002 "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" e il Libro Verde della Commissione "Iniziativa europea per la trasparenza", del 3 maggio 2006.

⁶⁷⁹ «Lo scopo principale perseguito dai fautori di un regime di una maggiore trasparenza a livello europeo è quello di accrescere la legittimazione delle istituzioni». G. Sgueo, L'accessibilità ad atti ed informazioni nell'Unione europea, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), Il big bang della trasparenza, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 182. Qualche anno prima, K. Lenaerts indicava lo sviluppo del principio di buona amministrazione come un fattore essenziale per colmare il grado di fiducia esistente tra le istituzioni europee ed i cittadini dell'Unione. Cfr. K. Lenaerts, "In the Union we trust": trust-enhancing principles of Community Law, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 324 e ss.

⁶⁸⁰ Secondo A. Massera «È in gioco, infatti, un "bisogno di legittimazione"». A. Massera, Un a disciplina europea del procedimento amministrativo?, in M. Chiti, A. Natalini (a cura di), Lo spazio amministrativo europeo, cit., p. 211.

sarà garantito di partecipare attivamente all'esercizio del potere. Essi, in questo modo, potranno sentirsi al centro delle preoccupazioni delle istituzioni europee⁶⁸¹.

⁶⁸¹ Cfr. Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di

2. La questione della base giuridica

Prima di Lisbona nei Trattati erano previste diverse disposizioni che consentivano all'Unione europea di porre vincoli legislativi all'azione amministrativa nell'ambito di specifici settori. Non vi era traccia, invece, di una previsione che potesse fungere da base giuridica per l'adozione di una legislazione generale sull'attività amministrativa europea⁶⁸². In proposito era stata prospettata l'eventualità di poter ricorrere all'art. 308 Ce, oggi 352 Tfu, ovvero alla cosiddetta clausola di flessibilità⁶⁸³. Tale previsione consente all'Unione di adottare gli atti necessari per raggiungere gli obiettivi fissati dai Trattati, quando questi ultimi non abbiano previsto poteri di azione a tal fine⁶⁸⁴. Tuttavia, a fronte delle incertezze circa la possibilità o meno di servirsi di tale disposizione nel caso della codificazione del procedimento amministrativo europeo, la norma non fu mai utilizzata ai fini dell'adozione di una disciplina generale dell'azione amministrativa europea. Tale ipotesi venne, poi, definitivamente superata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'introduzione di una specifica disposizione adatta ad assurgere da base legale per l'intervento in questione⁶⁸⁵. L'art. 298 Tfu, infatti, autorizza il Parlamento europeo ed il Consiglio ad adottare un regolamento, secondo la procedura legislativa ordinaria, volto ad assicurare che, nell'assolvere i loro compiti, le istituzioni, gli organi e gli

procedimenti amministrativi, cit., pp. 26-27.

⁶⁸² Com'è noto, all'Unione europea si impone il principio di attribuzione delle competenze, in base al quale essa agisce nei limiti dei poteri che le sono conferiti dagli Stati membri per realizzare gli obiettivi previsti dai Trattati.

⁶⁸³ Cfr. G. della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M. Chiti, G. Greco, Trattato di diritto amministrativo europeo, cit., p. 531; G. della Cananea, I procedimenti amministrativi, in M. Chiti, G. Greco, Trattato di diritto amministrativo europeo, Giuffrè editore, Milano, 1997, p. 248.

⁶⁸⁴ Le condizioni affinché l'articolo 352 TFUE possa servire come base giuridica sono tre: a) l'azione prevista deve essere necessaria per raggiungere, nell'ambito delle politiche definite dai Trattati (ad eccezione della politica estera e di sicurezza comune), uno degli scopi dell'Unione; b) non deve esistere alcuna disposizione del Trattato che preveda un'azione per il raggiungimento di tale scopo; c) l'azione prevista non deve condurre all'estensione delle competenze dell'UE al di là di quanto previsto dai Trattati.

⁶⁸⁵ P. Craig sostiene, a tal proposito, che l'art. 352 Tfu potrebbe ancora fungere da base giuridica per l'adozione di una legislazione generale sull'attività amministrativa europea qualora l'art. 298 Tfu fosse considerato inadeguato. Infatti, i valori indicati all'art. 2 Tfu, fra cui quello dello stato di diritto, risultano strumentali per la realizzazione degli obiettivi indicati all'art. 3 Tfu. In questo senso, i principi procedurali e quelli legati al concetto di buona amministrazione risulterebbero strettamente connessi al raggiungimento di tutti gli obiettivi europei previsti dal Trattato. Cfr. P. Craig, A General Law on Administrative Procedures, Legislative Competence and Judicial Competence, in *European public Law*, 2013, p. 513. Si veda anche G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, p. 16.

organismi europei si basino su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente⁶⁸⁶. Dunque, alle istituzioni è attribuito il potere di stabilire norme volte a garantire il rispetto del principio di buona amministrazione da parte delle amministrazioni europee. Sembra, quindi, non sussistere alcun dubbio circa la configurabilità dell'art. 298 quale base giuridica adatta per legiferare su principi e norme generali in materia amministrativa.

Già nell'Introduzione al Codice europeo di buona condotta amministrativa del Mediatore europeo, l'art. III-398 del Trattato Costituzionale, che coincide con l'attuale art. 298 Tfeue, era stato accolto come la base legale che mancava per l'adozione di una disciplina generale del procedimento amministrativo europeo. Anche il Parlamento europeo, nelle Risoluzioni del 15 gennaio 2013 e del 9 giugno 2016 (la quale riprende integralmente il testo della proposta Ziller-Galetta), nel chiedere alla Commissione di presentare una proposta di regolamento su un diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, fonda la sua richiesta sull'art. 298 Tfeue qualificandolo quale base giuridica idonea a legittimare l'atto in questione. Della stessa opinione è il gruppo di lavoro Renewal, il quale ritiene che l'art. 298 Tfeue costituisca la base legale più appropriata per effettuare una codifica delle norme e dei principi generali dei procedimenti amministrativi dell'Unione europea⁶⁸⁷.

Il consenso sul ricorso all'art. 298 Tfeue quale norma in grado di giustificare la codificazione delle regole sull'attività amministrativa europea cela però l'esistenza di un dissenso circa l'interpretazione da dare alla norma. Essa, infatti, può essere interpretata in tre modi⁶⁸⁸:

a) Una prima interpretazione della disposizione vuole che l'art. 298 Tfeue possa essere utilizzato esclusivamente come base legale per la regolamentazione delle procedure interne delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea. Da questo punto di vista, l'articolo in questione non autorizzerebbe l'adozione di regole volte a disciplinare i procedimenti in cui le autorità europee si relazionano con il pubblico. Il regolamento, invece, dovrebbe garantire che i metodi con cui vengono scelti i funzionari dell'UE siano equi e trasparenti, migliorare l'efficienza istituzionale e salvaguardare l'indipendenza delle istituzioni da possibili influenze esterne. Tuttavia, così intesa, la norma sembra essere incompatibile con i materiali dei

⁶⁸⁶ Per un'analisi approfondita della disposizione si rinvia al Capitolo 3 della Parte I di questo lavoro.

⁶⁸⁷ Si veda G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, p. 13.

lavori preparatori della Convenzione europea per il futuro dell'Europa. Inoltre, essa sembrerebbe non aggiungere nulla rispetto alla possibilità di adottare regolamenti interni per il personale già prevista all'art. 336 Tfeue, ovvero rappresenterebbe una semplice riformulazione del principio di auto-organizzazione istituzionale. L'art. 336 Tfeue, infatti, quale base legale per l'adozione dello Statuto di Parlamento e Consiglio, consente alle stesse istituzioni di auto-regolare molti aspetti di dettaglio relativi all'impiego della burocrazia europea ed allo svolgimento dei compiti ad essa spettanti. Per tale ragione, nell'ottica di voler assicurare un effetto utile all'art. 298 Tfeue, tale interpretazione può essere pacificamente esclusa.

b) La seconda interpretazione dell'art. 298 Tfeue consentirebbe al Parlamento ed al Consiglio di adottare Regolamenti con procedura legislativa ordinaria applicabili all'organizzazione amministrativa interna delle istituzioni, organi ed organismi, nonché alla cooperazione tra questi vari attori amministrativi, e ai rapporti esterni tra queste autorità e i cittadini o altri destinatari pubblici o privati dell'azione amministrativa, ovvero ai procedimenti delle amministrazioni europee che portano alla formazione di atti esternamente vincolanti. Sarebbero escluse dall'ambito di applicazione dei suddetti Regolamenti le amministrazioni nazionali quando danno attuazione in via indiretta al diritto dell'Unione europea o quando agiscono nel contesto dell'amministrazione condivisa⁶⁸⁹. Così intesa, la norma in questione sembra essere parte di un disegno complessivo volto a disciplinare le competenze legislative dell'Unione in tema di azione amministrativa attraverso due disposizioni: l'art. 197 Tfeue disciplinerebbe l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (esecuzione indiretta), relativamente alla quale all'Unione è attribuita una competenza complementare, che esclude qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali; l'art. 298 Tfeue riguarderebbe l'attività amministrativa delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (esecuzione diretta), relativamente alla quale l'Unione dispone di una competenza più penetrante, che incontra esclusivamente il limite rappresentato dal rispetto dello Statuto dei funzionari

⁶⁸⁸ P. Craig, A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence, cit., p. 511.

⁶⁸⁹ Secondo questa visione, nei casi in cui l'attuazione del diritto dell'Unione sia affidata alle autorità nazionali vanno rispettate le forme e modalità prescritte dal diritto nazionale. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano, Trattati dell'unione europea, cit., p. 2319. Sull'autonomia procedurale degli Stati membri si veda R. Schütze, From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union, in Common Market Law Review, 2010, p. 1405 e ss.

dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione (art. 298, par. 2, Tfeue)⁶⁹⁰. In ogni caso, sia che si voglia accogliere una siffatta interpretazione o che si scelga un'interpretazione più estensiva della norma, si può concludere che essa, rispetto alla precedente, sembra maggiormente in linea con la volontà della Convenzione europea di inserire una base giuridica specifica per l'adozione di norme dell'Unione europea in materia di buona amministrazione, efficienza e trasparenza per le istituzioni europee.

c) La terza interpretazione, quella di più ampio respiro, effettua una distinzione tra le «istituzioni, organi e organismi dell'Unione» e il concetto di «amministrazione europea»: le prime, intese quali amministrazioni organizzate a livello europeo, devono avere il supporto di un'amministrazione europea aperta efficace ed indipendente, la quale, tenuto conto della molteplicità dei vari organi amministrativi coinvolti nell'attuazione del diritto europeo, comprende non solo la burocrazia europea *stricto sensu* ma anche le amministrazioni nazionali quando operano per dare applicazione al diritto dell'Unione europea. Dunque, l'art. 298 Tfeue legittimerebbe l'adozione di un regolamento applicabile all'«amministrazione europea» intesa quale intero *corpus* di attori amministrativi che attuano il diritto europeo⁶⁹¹, comprese le amministrazioni nazionali. In particolar modo nell'ambito dei procedimenti composti, infatti, gli obiettivi e le politiche dell'Unione europea rischierebbero di non essere conseguiti se le amministrazioni degli Stati membri non rispettassero i canoni previsti dal diritto europeo, ovvero l'apertura, l'efficienza e l'indipendenza. Inoltre, tale interpretazione risulta maggiormente compatibile con la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale impone a tutti gli attori amministrativi dell'Unione di ottemperare al diritto dell'Unione europea e, ove necessario, disapplicare il diritto nazionale in caso di conflitto⁶⁹². Infine, possiamo ritenere che una simile interpretazione non priverebbe di efficacia l'art. 197 Tfeue: quest'ultima, infatti, riguarda piuttosto

⁶⁹⁰ Tale assetto preclude l'adozione nell'ordinamento dell'Unione di un sistema assimilabile a quelli adottati in Spagna ed in Italia, dove le leggi sul procedimento amministrativo contengono principi e regole applicabili sia all'amministrazione dello Stato sia alle comunità locali. Il modello di riferimento sembra invece essere quello tedesco, nel quale la competenza legislativa statale in tema di procedimento amministrativo coesiste con una parallela competenza dei *Länder*. In tal senso, L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano, Trattati dell'unione europea, cit., pp. 2318 e 2319.

⁶⁹¹ G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea, p. 16.

⁶⁹² Corte di giustizia, sentenza *Fratelli Costanzo*, 22 giugno 1989, causa 103/88, EU:C:1989:256; Corte di giustizia, sentenza *Consorzio industrie fiammiferi*, 9 settembre 2003, causa C-198/01, EU:C:2003:430; Corte di giustizia, sentenza *Amia*, 24 maggio 2012, causa C-97/11, EU:C:2012:306.

la dimensione interna delle amministrazioni nazionali⁶⁹³, ovvero la loro capacità di attuare il diritto europeo e gli strumenti per migliorarla (corsi di formazione, scambi di informazioni e di funzionari, ecc...), per cui vige un divieto di armonizzazione, ma non pregiudica le altre disposizioni dei Trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione⁶⁹⁴. Pertanto, sebbene l'art. 197 Tfe escluda espressamente l'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri nell'ambito della cooperazione amministrativa e legittimi esclusivamente l'adozione di un atto europeo non vincolante, ciò non osterebbe a che un'altra disposizione, quale l'art. 298 Tfe, possa fungere da base giuridica per un atto vincolante che stabilisca una disciplina generale sull'azione delle amministrazioni europee, intese nel senso più ampio del termine, al fine di assicurare che, nello svolgere le loro attività, siano quanto più possibile aperte, efficaci ed indipendenti.

In conclusione, prima di passare al raffronto tra le varie proposte di codificazione del procedimento amministrativo europeo, possiamo affermare che escludere a priori le amministrazioni nazionali dal campo di applicazione dell'eventuale regolamento sul procedimento amministrativo europeo, scegliendo l'interpretazione più cauta dell'art. 298 Tfe, rappresenterebbe, in termini di tutela dei singoli, un passo indietro rispetto al livello di garanzia assicurato dai principi generali della Corte di giustizia e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: infatti, è placidamente accettato che anche le amministrazioni nazionali sono tenute ad osservare i principi di diritto amministrativo elaborati dalla giurisprudenza e a tutelare i diritti sanciti dalla Carta ogni qual volta la loro azione ricada nel "cono d'ombra" del diritto dell'Unione europea⁶⁹⁵. La portata del regolamento, dunque, ne risentirebbe al punto tale

⁶⁹³ P. Craig, A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence, in *European public Law*, 2013, p. 512.

⁶⁹⁴ Secondo G. Gattinara la neutralità dell'art. 197 Tfe rispetto alle altre disposizioni del Trattato in materia di cooperazione amministrativa non è solo dovuta alla specialità di queste ultime rispetto al tenore generale della disposizione, ma anche dal fatto che quest'ultima può rappresentare una base giuridica solo per gli strumenti di miglioramento della capacità delle amministrazioni nazionali di attuare il diritto europeo, ad esempio la formazione, e non per l'adozione di misure aventi ad oggetto la cooperazione amministrativa in quanto tale. G. Gattinara, Commento all'art. 197 Tfe, in A. Tizzano (a cura di), *Trattato dell'Unione europea*, cit., p. 1687.

⁶⁹⁵ Roberto Mastroianni ha sottolineato che un meccanismo di creazione di principi giuridici comuni sul procedimento amministrativo esisterebbe già e sarebbe quello dei principi generali elaborati dalla Corte di giustizia e destinati a ricadere, oltre che sull'Unione europea in sé, anche sugli Stati membri, con correlativa creazione dell'effetto *spill-over*, che sarà ovvio anche nel caso di codificazione delle regole sul procedimento amministrativo a livello europeo. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit, p. 315.

dal rendere quest'ultimo anacronistico. Al tempo stesso, vi è la consapevolezza che un intervento di sostanziale uniformazione delle discipline dei procedimenti amministrativi nazionali incontrerebbe non poche resistenze da parte degli Stati membri, per via dell'intrinseca connessione che da sempre caratterizza il rapporto tra il diritto amministrativo ed i concetti stessi di Stato e di comunità nazionale⁶⁹⁶. A fronte dell'esigenza di codificazione delle norme sull'attività amministrativa europea, occorrerebbe, pertanto, ragionare su un compromesso che tenga sì conto del fatto che un gran numero di procedimenti amministrativi in ambito europeo sono affidati alle amministrazioni nazionali, in tutto o in parte, ma che, al contempo, non comporti per gli Stati membri la cessione all'Unione europea di una parte consistente del potere di regolare, in modo generale, i procedimenti amministrativi interni.

⁶⁹⁶ I giudici amministrativi di alcuni Paesi, ad esempio, hanno segnalato l'esigenza che l'Unione si astenga dallo stabilire principi che valgano per i poteri pubblici nazionali. Cfr. C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, cit, p. 302.

3. Il confronto tra le proposte di regolamento in tema di procedimento amministrativo europeo

Per effettuare un raffronto tra le varie proposte di legislazione generale sul procedimento amministrativo europeo, attualmente all'attenzione delle istituzioni e della comunità scientifica, bisogna tenere conto di tre aspetti: la struttura, il contenuto e l'ambito di applicazione delle stesse.

Quanto al primo aspetto, il Parlamento europeo, nella sua Raccomandazione del 15 gennaio 2013, sceglie una struttura essenziale: sei Raccomandazioni particolareggiate che devono guidare la Commissione nell'elaborazione del testo di una proposta di regolamento sul procedimento amministrativo europeo da presentare a Parlamento europeo e Consiglio per l'approvazione. Esse, attraverso la codificazione di un insieme di principi e norme generali, forniscono ai cittadini un pacchetto di garanzie minime per le loro interazioni con l'amministrazione dell'Unione. All'opposto, il Codice elaborato da Reneual presenta una struttura complessa ed articolata: si tratta di sei Libri, suddivisi al loro interno in capitoli, contenenti più di un centinaio di articoli, a cui si aggiungono una parte introduttiva e ampie spiegazioni per ogni Libro. Il Codice disciplina i procedimenti nel dettaglio, stabilendo regole puntuali per tutte le fasi delle procedure di adozione degli atti o di stipula dei contratti o di mutua assistenza e scambio di informazioni tra amministrazioni. Infine, il gruppo di lavoro Ziller-Galetta ha elaborato un testo accessibile e snello, composto da una parte introduttiva di spiegazioni e un articolato con una trentina di norme. In esso sono codificate le principali regole procedurali applicabili al procedimento amministrativo europeo nelle sue fasi *standard*⁶⁹⁷.

Viene spontaneo chiedersi, a questo punto, quale, tra queste, sembrerebbe la struttura più funzionale al raggiungimento degli obiettivi che il regolamento in questione si prefigge. A tal proposito, occorre rammentare che lo scopo della codificazione consiste principalmente nel definire le regole per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, facendo chiarezza sui diritti e sugli obblighi dei singoli e delle amministrazioni nell'ambito dei procedimenti amministrativi ed

⁶⁹⁷ Sulla scelta di inserire i principi generali di diritto amministrativo nei "considerando" piuttosto che nel testo del regolamento si veda D.U. Galetta, H. Hofmann, O. Mir Puigpelat, J. Ziller, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, Bruxelles, 2015, p. 6 e ss., disponibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/.../IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/.../IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf).

incrementando la trasparenza e l'efficacia dell'ordinamento giuridico europeo. Alle luce di tali obiettivi, è evidente che un regolamento eccessivamente lungo e complesso rischierebbe di risultare oscuro per privati ed imprese, parti deboli del rapporto cittadini/autorità, non apportando alcun beneficio in termini di prevedibilità e trasparenza delle norme sull'attuazione del diritto europeo. Possiamo dedurre che il testo di un eventuale regolamento in materia di procedimenti amministrativi europei dovrebbe essere breve, chiaro e, per tutti, facilmente comprensibile⁶⁹⁸, sul modello della proposta Ziller-Galetta che, non a caso, è stata integralmente traspunta nella Risoluzione del Parlamento del 9 giugno 2016.

Dal punto di vista del contenuto, la principale differenza tra le proposte di regolamento risiede nel fatto che mentre le Raccomandazioni del Parlamento e la proposta Ziller Galetta si limitano a porre le norme generali sui procedimenti amministrativi come tradizionalmente intesi, ovvero procedimenti che si concludono con l'adozione di una decisione individuale, il Codice Renewal è un documento completo, che racchiude in sé sia le norme sull'attività di *rulemaking* e che quelle sui procedimenti di *adjudication*, la disciplina dei contratti e le disposizioni sulle procedure di amministrazione composita e sullo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni⁶⁹⁹.

Orbene, dall'analisi delle proposte svolta nel capitolo precedente si evince che nell'ordinamento giuridico europeo vi è un vuoto normativo dovuto alla mancanza di regole riguardanti le procedure di regolamentazione e quelle per la stipula dei contratti. Forse in misura ancor maggiore rispetto al caso dei procedimenti amministrativi tradizionali⁷⁰⁰, per tali tipi di procedimenti si rivelerebbe necessaria un'opera di sistematizzazione delle norme esistenti e un lavoro di codificazione innovativa di principi e regole di nuova formulazione. In particolare, per quanto concerne l'attività di regolamentazione, oggi vi è l'esigenza di assicurare la partecipazione dei privati anche nei procedimenti volti all'adozione di atti di portata generale

⁶⁹⁸ Ricordiamo che la sesta Raccomandazione della Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 suggerisce che il regolamento dovrebbe essere redatto in modo chiaro e conciso per essere facilmente comprensibile al pubblico.

⁶⁹⁹ Il modello cui si ispira è quello dell'*Administrative Procedure Act* americano del 1946, perché nella prima parte tratta sia degli atti amministrativi generali che di quelli individuali (*Rulemaking* e *Adjudication*) e perché segue il modello chiamato dell' "*interest representation*" per i primi e quello giudiziario per i secondi. S. Cassese, Una legge sul procedimento amministrativo europeo?, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, p. 1133.

(non legislativi), attraverso per esempio il modello del *notice and comment* statunitense⁷⁰¹, in funzione di una maggiore legittimazione dell'operato della pubblica amministrazione, ma anche di un incremento della trasparenza nelle consultazioni operate dall'amministrazione europea, che avvengono spesso al di fuori di circuiti di pubblicità⁷⁰². Inoltre, un'ampia rappresentazione degli interessi in sede di produzione delle norme da parte delle autorità europee, fa sì che la disciplina posta poggi su una base solida, sia dal punto di vista dei dati che vengono raccolti, sia punto di vista della capacità dell'amministrazione di valutare l'impatto della nuova normativa sul sistema⁷⁰³. Dunque, sarebbe opportuno che un'eventuale regolamento sui procedimenti amministrativi europei ponesse anche le regole procedurali essenziali per un'attività di regolamentazione orientata ai principi di buona amministrazione⁷⁰⁴.

⁷⁰⁰ I quali devono comunque essere svolti nel quadro dei principi generali della giurisprudenza comunitaria, delle norme previste nei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché delle discipline speciali e settoriali.

⁷⁰¹ Il par. 553 dell'*Administrative Procedure Act*, intitolato *Rule making*, dispone che: «*General notice of proposed rule making shall be published in the Federal Register, unless persons subject thereto are named and either personally served or otherwise have actual notice thereof in accordance with law. The notice shall include: a) a statement of the time, place, and nature of public rule making proceedings; b) reference to the legal authority under which the rule is proposed; and c) either the terms or substance of the proposed rule or a description of the subjects and issues involved. [...] After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose*».

La procedura di *notice and comment* si articola in tre momenti: un momento di pubblicità della proposta dell'atto normativo; un momento di raccolta delle osservazioni e dei commenti che gli *stakeholders* producono, e infine un momento di sintesi di questi commenti che deve sfociare nell'adozione dell'atto normativo. Questa procedura riduce significativamente la discrezionalità della pubblica amministrazione, sia sul quando sia sul chi consultare, sia su che peso dare alle osservazioni da parte della comunità. cfr. F. Bignami, *Comparative Administrative Law*, in *GW Law Washington DC, Public Law and Legal Theory Paper*, 2012, p. 17, disponibile all'indirizzo http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3830_0.pdf.

⁷⁰² Tuttavia, l'applicazione delle norme di *notice and comment* all'attività di *rulemaking* delle istituzioni europee potrebbero comportare anche alcuni problemi: il regime linguistico da utilizzare in fase di consultazione potrebbe determinare un aggravio di costi forse eccessivo per gli organi europei, dato che i partecipanti dovrebbero potersi esprimere in ciascuna delle 28 lingue ufficiali; l'emersione di nuove posizioni giuridiche soggettive dei privati degne di tutela dinanzi agli organi giurisdizionali europei, una volta che la consultazione e la partecipazione siano diventate principi di rango normativo e vincolante, potrebbero significare un aumento del carico di lavoro della Corte di giustizia e del Tribunale. Altri profili problematici potrebbero emergere in relazione alle procedure composite di *rulemaking*. Cfr. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit, p. 303.

⁷⁰³ Ivi, p. 302.

⁷⁰⁴ Secondo A. Massera «Ci sarebbero buone Ragioni per includere il *rulemaking* in un tentativo di codificazione del procedimento amministrativo Ue. Il *rulemaking* è un'attività particolarmente importante delle istituzioni, organi ed

Per quanto concerne invece la disciplina dei contratti, è emerso che esistono ben poche norme imperative sui contratti stipulati dalle autorità europee⁷⁰⁵. La disciplina dei contratti pubblici nel sistema europeo è, dunque, ricavata da una pluralità di fonti che compongono un quadro giuridico ambiguo e frammentato. Per tale ragione, già molto prima che il progetto Reneual avesse inizio, alcuni esperti di diritto europeo e di diritto amministrativo nazionale avevano iniziato a collaborare con l'intento di porre ordine nel contesto del diritto dei contratti pubblici. Dato il forte bisogno di semplificazione e di regolazione, dunque, sarebbe auspicabile che i risultati di tali ricerche, insieme a quelli ottenuti del gruppo di lavoro Reneual, confluissero in un distinto regolamento avente ad oggetto specificatamente la disciplina dei contratti dell'Unione europea. Ciò che si propone, dunque, è il ricorso ad una codificazione parziale delle norme sui contratti contenute nel Libro IV del Codice Reneual⁷⁰⁶.

organismi dell'Unione in termini quantitativi, specialmente per quanto riguarda la Commissione. L'art. 290 Tfeue sugli atti delegati e l'art. 291 sugli atti di esecuzione, stabiliscono un quadro molto specifico all'interno dei trattati per quanto riguarda il *rulemaking* dell'Ue. Il *rulemaking* coinvolge in molti casi non solo la Commissione ed il Consiglio quali incaricati della funzione esecutiva ma anche altri organi ed organismi dell'Unione, nonché il Parlamento in quanto istituzione delegataria, qualora si ritenga che gli atti delegati facciano parte del *rulemaking*. Per di più, vi è una componente molto importante di procedimenti composti nel *rulemaking* Ue. Il *rulemaking* è un settore dove la mancanza di coerenza tra diverse amministrazioni settoriali e la scarsità di principi generali nella giurisprudenza della Corte di giustizia richiede uno sforzo di chiarificazione, di definizione e di ridefinizione di principi che si potrebbe applicare in modo trasversale.» A. Massera, Una disciplina europea del procedimento amministrativo?, in MP. Chiti, A. Natalini, Lo spazio amministrativo europeo, cit., pp. 234-235.

Tuttavia, dall'applicazione delle norme di *notice and comment* all'attività di *rulemaking* delle istituzioni europee potrebbero conseguire alcuni problemi: il regime linguistico da utilizzare in fase di consultazione potrebbe comportare un aggravio di costi forse eccessivo per gli organi europei, dato che i partecipanti dovrebbero potersi esprimere in ciascuna delle 28 lingue ufficiali; l'emersione di nuove posizioni giuridiche soggettive dei privati degne di tutela dinanzi agli organi giurisdizionali europei, una volta che la consultazione e la partecipazione siano diventate principi di rango normativo e vincolante, potrebbero significare un aumento del carico di lavoro della Corte di giustizia e del Tribunale.

⁷⁰⁵ Contenute principalmente nel Titolo V del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012, in GUUE, L298, 26 ottobre 2012, rubricato "Aggiudicazione degli appalti pubblici".

⁷⁰⁶ È infatti possibile che l'art. 298 Tfeue sia utilizzato come base giuridica per iniziative di codificazione parziale: non a caso il testo della norma fa riferimento a "regolamenti" al plurale. L. Raimondi, Commento all'art. 298 Tfeue, in A. Tizzano, Trattati dell'Unione europea, cit., p. 2325.

Secondo Guido Greco il complesso delle disposizioni del Libro IV del Codice Reneual fornisce una base giuridica di disciplina dei contratti delle autorità dell'unione europea molto importante che fornisce un apporto formidabile alla certezza del diritto e un importantissimo volano per la creazione di quel diritto amministrativo comune europeo che è auspicabile che si realizzi. C. Napolitano, Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive, cit, p. 312.

Relativamente all'ultimo aspetto da considerare ai fini del raffronto fra le varie proposte, si può notare che le differenze circa l'ambito di applicazione di queste ultime sono determinate da divergenti interpretazioni dell'art. 298 Tfeue⁷⁰⁷. Le Risoluzioni del Parlamento e la proposta Ziller-Galetta, optando per un'interpretazione cauta della norma in questione, si applicano esclusivamente alle amministrazioni europee intese quali istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell'Unione europea. Il gruppo di lavoro Reneual, invece, si mostra favorevole ad un'interpretazione più ampia dell'art. 298 Tfeue, ma, per via della complessità del sistema di norme previste dal Codice⁷⁰⁸, è costretto ad optare per un ambito di applicazione circoscritto alle autorità europee con riguardo ai Libri II, III e IV, dedicati rispettivamente alla regolamentazione, alle decisioni individuali ed ai contratti. Solo gli ultimi due Libri, relativi alla mutua assistenza ed allo scambio di informazioni, sono pensati per essere applicati anche alle amministrazioni nazionali quando danno attuazione al diritto dell'Unione. Dunque, nessuna delle proposte sembra tenere in considerazioni le peculiari caratteristiche del sistema amministrativo europeo.

Nella prima parte di questo lavoro, infatti, l'ordinamento amministrativo dell'Unione europea è stato descritto come un ordinamento composito e multilivello, di cui fanno parte sia le amministrazioni nazionali che danno attuazione al diritto europeo, secondo lo schema dell'esecuzione indiretta, sia le amministrazioni europee, in veste di amministrazioni dirette, sia una serie di figure miste, composte da autorità europee e nazionali⁷⁰⁹. Tale commistione si è spinta fino alla creazione di veri e propri *network* in cui le relazioni tra gli attori amministrativi coinvolti divengono orizzontali, tra poteri pubblici nazionali, oltre che i verticali, tra autorità sovranazionali e autorità statali⁷¹⁰. Inoltre, si è parlato del fenomeno dei procedimenti composti, ossia di quei procedimenti amministrativi che si articolano in più fasi, alcune delle quali svolte in ambito nazionale e altre in ambito comunitario, e delle problematiche connesse⁷¹¹. Alla luce di queste considerazioni possiamo ritenere che l'eventuale progetto di codificazione dei

⁷⁰⁷ Sulle differenti interpretazioni dell'art. 298 Tfeue si veda il paragrafo precedente.

⁷⁰⁸ Nella parte introduttiva al Codice si dichiara che il gruppo di lavoro Reneual ha limitato l'ambito di applicazione del Libro III alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione europea, anche nel caso dei procedimenti composti, per via della consapevolezza delle difficoltà tecniche e politiche derivanti dall'applicazione dei contenuti di suddetto Libro a tutti gli aspetti dei procedimenti composti e dell'amministrazione condivisa.

⁷⁰⁹ Si veda a tal proposito il Capitolo 1 della Parte I di questo lavoro.

⁷¹⁰ Ne è un esempio il settore delle comunicazioni elettroniche. Cfr. S. Cassese, Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, p. 689 e ss.

procedimenti amministrativi europei dovrebbe tener conto di tale integrazione organizzativa e procedimentale. Vista, tuttavia, la dubbia interpretazione dell'art. 298 Tfeue e le comprensibili resistenze nazionali all'uniformazione della disciplina generale dei procedimenti amministrativi, un'idea potrebbe essere quella di introdurre nel regolamento una norma che estenda alle amministrazioni nazionali il dovere di assicurare un livello di tutela non inferiore a quello previsto per le amministrazioni europee⁷¹². In questo modo, nel caso dell'esecuzione indiretta delle politiche comunitarie, i privati e le imprese godrebbero di una protezione equivalente a quella garantita a livello comunitario, o superiore, se la legislazione nazionale preveda ulteriori tutele⁷¹³. Inoltre, nel caso dei procedimenti composti, vi sarebbe un livello di protezione omogeneo per le fasi europee e nazionali del procedimento⁷¹⁴. Gli Stati membri, dal canto loro, conserverebbero il potere formale di disciplinare con normative generali i procedimenti amministrativi nazionali, anche quando finalizzati a dare attuazione al diritto europeo, nel rispetto delle proprie tradizioni giuridiche. In altre parole, si avrebbe un'armonizzazione del *livello* di garanzie cui devono poter beneficiare tutti i cittadini europei, in egual modo, sia che essi si interfaccino con un'amministrazione europea, sia che lo facciano con una qualsiasi delle amministrazioni nazionali che agiscono in funzione comunitaria⁷¹⁵.

⁷¹¹ Esistono varie combinazioni di procedimenti composti. Per una disamina di tale categoria di procedimenti si rimanda al Capitolo 2 della Parte I di questo lavoro.

⁷¹² Secondo il modello dell'art. 1-ter della nostra Legge 241/90 secondo cui «I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge».

⁷¹³ Solo gli Stati la cui legislazione nazionale non fosse sufficientemente garantista sarebbero tenuti ad intervenire per ottemperare all'obbligo previsto dall'eventuale regolamento.

⁷¹⁴ Nel caso dei procedimenti composti, l'effetto utile delle disposizioni a salvaguardia dei diritti procedurali cui le amministrazioni europee sono tenute al rispetto sarebbe compromesso se, nella fase nazionale, le amministrazioni non fossero obbligate ad assicurare le medesime garanzie o, almeno, di un livello equivalente di tutele.

⁷¹⁵ Paola Chirulli, ad esempio, ha sottolineato il problema del disallineamento delle garanzie procedurali derivante dall'applicabilità a macchia di leopardo delle norme europee sul procedimento amministrativo ora elaborate: un problema che può essere risolto facendo ricorso al principio di uguaglianza, comune a tutte le Costituzioni, per evitare l'eventuale disparità di trattamento. C. Napolitano, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, cit, p. 315.

4. La posizione della Commissione

Nonostante i ripetuti inviti del Parlamento europeo e le spinte provenienti dal mondo accademico, la Commissione, ad oggi, non ha ancora presentato una proposta in tema di procedimento amministrativo europeo, a fronte del diritto quasi esclusivo di iniziativa legislativa ad essa attribuito⁷¹⁶. Per la verità, il Trattato di Lisbona contiene diverse eccezioni a tale monopolio, prevedendo che l'iniziativa della Commissione possa essere sollecitata da diversi soggetti (cosiddetto potere "d'iniziativa dell'iniziativa")⁷¹⁷: una di queste è la disposizione che stabilisce che il Parlamento europeo, a maggioranza dei membri che lo compongono, possa chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati e che, quando la Commissione non provveda a presentare una proposta, essa debba comunicarne le motivazioni (art. 225 Tfeue).

Nel caso di cui ci stiamo occupando, seppur non vi sia stata da parte della Commissione una risposta ufficiale ai solleciti operati dal Parlamento europeo, non si può sostenere che essa non abbia espresso la sua posizione in merito: già in una interrogazione parlamentare del 17 gennaio 2012 l'allora presidente Barroso affermava che, sebbene l'art. 298 Tfeue potesse costituire la base giuridica di un eventuale regolamento sul procedimento amministrativo europeo, prima di ricorrere a tale dispositivo giuridico, la Commissione si riservava di esaminare gli strumenti e la giurisprudenza esistenti in materia di procedimenti amministrativi a livello dell'Unione europea, nonché le pratiche in essere negli Stati membri, onde valutare se occorressero ulteriori misure⁷¹⁸. Essa ha ricordato, infatti, di non essere vincolata a un calendario specifico per la formulazione di

⁷¹⁶ Secondo l'art. 17, par. 2, Tfeue 2. un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i Trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti, invece, sono adottati su proposta della Commissione se i Trattati lo prevedono. Il potere di iniziativa della Commissione si articola in tre componenti: il potere di iniziativa in senso stretto, ovvero la potestà esclusiva di avviare il procedimento legislativo con un proprio atto di proposta; il potere di emendare o modificare in ogni momento le proposte nel corso del procedimento deliberativo; il potere di ritiro della proposta, con conseguente interruzione del procedimento.

⁷¹⁷ Tali soggetti sono il Parlamento, il Consiglio, un milione di cittadini dell'Unione che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri e, in casi limitati, un singolo Stato membro.

⁷¹⁸ Interrogazioni parlamentari, on. Anneli Jäätteenmäki, 17 gennaio 2012, E-011125/2011. Cfr. Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi, 6 novembre 2012, Bruxelles, pp. 6-7.

una proposta, dal momento che l'art. 298 Tfeue stabilisce una possibilità, non già un obbligo⁷¹⁹. Qualche anno dopo, nell'ambito delle discussioni precedenti l'adozione delle Risoluzioni del 15 gennaio 2013 e del 9 giugno 2016⁷²⁰, per il tramite del suo vice Presidente, essa ha ulteriormente chiarito che la sua inerzia non deriva dal fatto che essa non abbia a cuore che i cittadini possano interagire con un'amministrazione europea aperta, indipendente ed efficiente. In effetti, la Commissione ha adottato un proprio Codice di buona condotta amministrativa del personale che ne regola i rapporti con il pubblico⁷²¹, sulla scia del Libro bianco sulla riforma amministrativa del 1 marzo 2000, il quale pone l'accento sui principi basilari volti ad assicurare un'amministrazione pubblica europea improntata a spirito di servizio, indipendenza, efficienza e trasparenza, e senso di responsabilità. A quest'ultimo, hanno fatto seguito il Libro bianco sulla *governance* e quello Verde intitolato "Iniziativa europea per la trasparenza". Con l'agenda *Better regulation*, la Commissione si è poi impegnata, fra le varie cose, ad accrescere l'apertura e la trasparenza del processo decisionale dell'Unione europea⁷²². Essa, inoltre, ha attivato un portale dedicato alla trasparenza al fine di fornire ai cittadini un accesso diretto alle informazioni ed aiutarli ad essere meglio informati e meglio preparati per seguire e partecipare al processo decisionale dell'Unione europea.

⁷¹⁹ Ivi, p. 7. La posizione era stata confermata dal commissario Maroš Šefčovič, vicepresidente della Commissione, responsabile per le relazioni interistituzionali e l'amministrazione, in uno scambio di opinioni con la commissione giuridica del 30 maggio 2012.

⁷²⁰ Discussione mercoledì 8 giugno 2016, disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160608&secondRef=ITEM026&language=IT&ring=B8-2016-0685>

⁷²¹ Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti col pubblico, adottato con dec. 2000/633/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 17 ottobre 2000, recante modificazione del suo regolamento interno. Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_it.pdf.

Nel Codice è stabilito che il pubblico ha diritto di attendersi un servizio di qualità, nonché un'amministrazione aperta, accessibile e gestita correttamente. In esso sono enunciati i principi generali di buona amministrazione cui la Commissione intende informare il proprio comportamento: legittimità, parità di trattamento e non discriminazione, proporzionalità e coerenza; si impegna a operare con imparzialità, obiettività ed indipendenza; a fornire tempestivamente le informazioni richieste dai cittadini, riconoscendo a tutte le parti interessate il diritto di essere ascoltate. La Commissione si impegna altresì ad adottare provvedimenti motivati e ad indicare i mezzi di ricorso.

⁷²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, *Better regulation for better results – An EU agenda*, 19 maggio 2015, Strasburgo, scaricabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-better-results-eu-agenda-0_it.

Tuttavia, a fronte del suo impegno per assicurare una maggiore accessibilità e trasparenza nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee, la Commissione ha fatto presente che, nella fase in cui si trova l'Unione europea, non è convinta che i vantaggi della codificazione del procedimento amministrativo europeo possano superare i costi⁷²³. A suo parere, infatti, lo strumento della codificazione richiede un esercizio complesso e delicato, che può avere conseguenze impreviste. Un simile lavoro dovrebbe essere anticipato dalla revisione dell'intera legislazione preesistente, a garanzia della coerenza del sistema di norme: il rischio che si correrebbe è che i confini tra le norme speciali e quelle generali risultassero poco chiari e quindi difficilmente comprensibili per cittadini ed imprese. In aggiunta, la Commissione ritiene che la codificazione richiederebbe un sacrificio in termini di flessibilità del sistema. Date queste problematiche, essa non appare soddisfatta dalle soluzioni individuate nelle proposte di regolamento: a suo giudizio, i testi delle proposte non identificano con chiarezza le lacune e le incoerenze della legislazione attuale, né valutano l'impatto concreto delle disposizioni in esso contenute. Per questo, ritiene che si debba continuare a procedere caso per caso, analizzando i casi di presunta cattiva amministrazione e trovando soluzioni *ad hoc*.

Ciò che, però, emerge da quanto appena riportato è l'incongruenza fra quanto professato dalla Commissione e la scelta di non elaborare e presentare una proposta di regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente⁷²⁴. Al di là delle argomentazioni addotte dalla Commissione, quello che possiamo immaginare è che un regolamento generale sul procedimento amministrativo europeo possa, dal suo punto di vista, creare un ulteriore, e meglio definito, vincolo alla sua azione: è evidente, infatti, che un simile atto legislativo avrebbe ella stessa come principale destinatario degli obblighi previsti, in veste di organo incaricato dell'esecuzione diretta del diritto europeo. Il suo timore, dunque, potrebbe essere che il regolamento in questione complichì il procedimento di adozione delle sue decisioni e, proprio perché facilmente fruibile per privati ed imprese, moltiplichì i ricorsi davanti alla Corte di giustizia avverso queste ultime. Fino ad ora, tra l'altro, gli strumenti a disposizione dei singoli non sempre hanno assicurato a questi ultimi una tutela effettiva: dall'analisi della giurisprudenza emerge con chiarezza che la Commissione esce spesso vittoriosa dal confronto in giudizio con le

⁷²³ Cfr. Discussione mercoledì 8 giugno 2016, cit.

⁷²⁴ Così si intitola la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 giugno 2016.

parti deboli del procedimento amministrativo⁷²⁵. Ciò è accaduto, per esempio, nel recente caso *Sea Handling SpA*⁷²⁶, La ricorrente era una società italiana che esercitava attività di assistenza a terra presso gli aeroporti di Milano Malpensa e di Milano Linate. La Commissione, con una decisione del 19 dicembre 2012⁷²⁷, dichiarava incompatibile con il mercato interno l'aiuto concesso dalla Sea SpA alla sua controllata Sea Handling SpA⁷²⁸, attraverso aumenti di capitale effettuati dalla prima a favore della ricorrente. Il 15 marzo 2013, la Sea Handling SpA proponeva quindi un ricorso volto ad ottenere l'annullamento della decisione predetta e, il 27 marzo 2013, presentava alla Commissione una domanda di accesso ai documenti, ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 1049/2001⁷²⁹, giustificando tale domanda e la sua urgenza con l'esigenza di esercitare in modo efficace il proprio diritto di difesa nell'ambito del ricorso contro la decisione impugnata, il cui termine di deposito sarebbe scaduto di lì a breve⁷³⁰. Tuttavia, la Commissione ritardava immotivatamente l'esame della richiesta fino al giugno 2013, quando negava alla ricorrente l'accesso ai documenti relativi al procedimento di controllo di aiuti di Stato, richiesto con la sua domanda, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento n. 1049/2001⁷³¹. Nella sentenza,

⁷²⁵ Cfr. Tribunale, sentenza *International Management Group/Commissione*, 26 maggio 2016, T-110/15, EU:T:2016:322; Tribunale, sentenza *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea/Commissione*, 25 settembre 2014, T-306/12, EU:T:2014:816, e T-669/11, EU:T:2014:814; Tribunale, sentenza *Lian Catinis/Commissione*, 21 maggio 2014, T-447/11, EU:T:2014:267.

⁷²⁶ Tribunale, sentenza *Sea Handling SpA/Commissione*, 25 marzo 2015, causa T-152/13, EU:T:2015:185.

⁷²⁷ Decisione C (2012) 9448 final del 19 dicembre 2012.

⁷²⁸ Aiuto di Stato n. 14/2010, ex NN 25/2010.

⁷²⁹ Regolamento (CE) n. 1049/2001⁷²⁹ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

⁷³⁰ I documenti ai quali la ricorrente chiedeva l'accesso riguardavano il procedimento amministrativo di controllo degli aiuti di Stato che aveva portato all'adozione della decisione del 19 dicembre 2012 e includevano, in particolare, la denuncia depositata il 13 luglio 2006, all'origine del procedimento d'indagine, un'integrazione di tale denuncia in data 2 luglio 2007 e la corrispondenza intercorsa tra la denunciante e la Commissione durante la fase d'indagine.⁷³⁰

⁷³¹ L'art. 4 del Reg. n. 1049/2001 prevede che: «1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: a) l'interesse pubblico, in ordine: — alla sicurezza pubblica, — alla difesa e alle questioni militari, — alle relazioni internazionali, — alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro; b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali. 2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue: — gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, — le procedure giurisdizionali e la consulenza legale, — gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. 3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a

nonostante fossero evidenti le reiterate inosservanze da parte della Commissione dei termini stabiliti dal Regolamento n. 1049/2001⁷³², i periodi di ingiustificato silenzio e le proroghe non adeguatamente motivate della stessa, i giudici hanno respinto la richiesta della ricorrente di invalidare la decisione impugnata a causa di tali vizi procedurali. Il ragionamento seguito dai giudici è che in caso di mancato rispetto dei termini e di silenzio dell'istituzione, il richiedente aveva non solo la facoltà di presentare una domanda di conferma, così come avvenuto nei fatti, ma poteva impugnare una decisione implicita di diniego, formatasi in seguito alla mancata risposta, chiedendo eventualmente il risarcimento dell'eventuale danno causato dall'inosservanza dei termini per la risposta. A giudizio del Tribunale, tale meccanismo, introdotto per ovviare al rischio che l'amministrazione scelga di non rispondere ad una domanda di accesso a documenti, non rende illegittima la decisione tardiva, che l'amministrazione ha, in linea di principio, l'obbligo di fornire. Dunque, non solo la Commissione poteva validamente adottare la decisione impugnata, ma quest'ultima, sebbene tardiva, non poteva essere annullata sulla base

meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

⁷³² L'art. 7 del Reg. n. 1049/2001 stabilisce che: «1. Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine, oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo. 2. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma. 3. In casi eccezionali, per esempio nel caso di una domanda relativa a documenti molto voluminosi o a un numero elevato di documenti, il termine di 15 giorni lavorativi di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di altri 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato. 4. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma».

L'art. 8 del reg. n. 1049/2001 dispone che: «1. Le domande confermatrici sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e gli fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli 230 e 195 del trattato CE. 2. In via eccezionale, per esempio nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o ad un numero elevato di documenti, il termine di cui al paragrafo 1 può essere prorogato di 15 giorni lavorativi, purché il richiedente ne sia previamente informato mediante comunicazione motivata in modo circostanziato. 3. In assenza di risposta nei termini da parte

dell'irregolarità procedurale costituita dai superamenti dei termini indicati né dalla carenza di motivazione degli atti che hanno prorogato i termini, per quanto il comportamento della Commissione fosse definito deplorabile⁷³³. In poche parole, nei casi in cui la Commissione risponda alla domanda confermativa del ricorrente fuori termine, ma prima che questi proponga un ricorso giurisdizionale contro la risposta implicita o presenti una denuncia al Mediatore europeo, il superamento dei termini non può determinare l'illegittimità della risposta della Commissione tale da giustificarne l'annullamento⁷³⁴. Quanto poi all'esame della decisione di diniego, secondo i giudici europei, la Commissione, nel negare l'accesso richiesto sulla base delle eccezioni previste all'art. 4 del Regolamento n. 1049/2001, ha correttamente applicato la presunzione generale in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi delle attività d'indagine⁷³⁵, nonché la

dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del Trattato CE».

⁷³³ Cfr. Punto 38 e 40.

⁷³⁴ Si veda anche Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Agrofert Holding*, 28 giugno 2012, causa C-477/10, EU:C:2012:394

⁷³⁵ Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, per giustificare il rifiuto di accesso a un documento di cui è stata chiesta la divulgazione non basta, in linea di principio, che tale documento riguardi un'attività fra quelle menzionate all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del Regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo (sentenze Corte di giustizia, sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, 1 luglio 2008, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374 e Corte di giustizia, sentenza *Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg*, 27 febbraio 2014, causa C-365/12 P, EU:C:2014:112). La Corte, tuttavia, ha riconosciuto che l'istituzione dell'Unione interessata può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (Corte di giustizia, sentenze *Svezia e Turco/Consiglio*, cit., e Corte di giustizia, *Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg*, cit.). Così, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di simili presunzioni di carattere generale in cinque fattispecie, ovvero in relazione ai documenti del fascicolo amministrativo di un procedimento di controllo di aiuti di Stato (Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, 29 giugno 2010, C-139/07 P, EU:C:2010:376), ai documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Éditions Odile Jacob*, 28 giugno 2012, C-404/10, EU:C:2012:393; Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Agrofert Holding*, 28 giugno 2012, causa C 477/10, EU:C:2012:394), alle memorie depositate da un'istituzione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (Corte di giustizia, sentenza *Svezia e a./API e Commissione*, 21 settembre 2010, , C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541), ai documenti relativi alla fase precontenziosa di un procedimento di inadempimento (Corte di giustizia, sentenza *LPN e Finlandia/Commissione*, 14 novembre 2013, e *Finlandia/Commissione*, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738) e, infine, ai documenti del fascicolo di un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE (Corte di giustizia, sentenza *Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg*, 27 febbraio 2014, causa C-365/12 P, EU:C:2014:112).

presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ai procedimenti di controllo degli aiuti di stato⁷³⁶. Dunque, nel caso in questione, in nome delle esigenze ispettive e d'indagine della Commissione, l'interesse della società di accedere ai documenti per difendere i propri interessi, garantito dal Regolamento e dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, non ha trovato tutela. Tale posizione è stata poi confermata in secondo grado dalla Corte di giustizia con la sentenza del 14 luglio 2016⁷³⁷. Ciò che colpisce non è tanto che i giudici europei abbiano confermato la legittimità della decisione di diniego all'accesso da parte della Commissione, visto che la fattispecie rientrava specificatamente nelle eccezioni previste dal Regolamento n. 1049/2001, quanto la tolleranza nei confronti dei comportamenti di cattiva amministrazione della Commissione, i quali rimangono privi di conseguenze giuridiche. Chissà che la scelta della Commissione di non esercitare il proprio potere quasi-esclusivo di iniziativa legislativa per la presentazione di una proposta di regolamento sul procedimento amministrativo europeo non derivi proprio dalla convinzione che una simile disciplina, pensata per tutelare la parte debole del rapporto cittadini/autorità attraverso una serie di regole che mirano a limitare il *pouvoir exorbitant* delle amministrazioni, possa costituire un ostacolo ad un esercizio efficace ed efficiente dei poteri ad essa attribuiti in qualità di guardiana dei Trattati.

⁷³⁶ Il Regolamento n. 659/1999, all'art. 20, non riconosce alcun diritto di accesso ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione agli interessati nell'ambito del procedimento di controllo avviato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Risulta da quanto precede che gli interessati, eccettuato lo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto, non hanno il diritto, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione. Occorre tener conto di tale circostanza nell'interpretare l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del Regolamento n. 1049/2001. Infatti, se tali interessati traessero titolo dal Regolamento n. 1049/2001 per accedere ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, il sistema di controllo degli aiuti di Stato sarebbe messo in discussione (Corte di giustizia, sentenza *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, Corte di giustizia, 29 giugno 2010, C-139/07 P, EU:C:2010:376).

⁷³⁷ Corte di giustizia, sentenza *Sea Handling Spa*, 14 luglio 2016, causa C-271/15 P, EU:C:2016:557.

5. Le conseguenze della codificazione del procedimento amministrativo europeo per gli ordinamenti nazionali

Il principio dell'autonomia procedimentale degli Stati membri, quale criterio di applicazione decentrata del diritto dell'Unione europea, prevede che la disciplina generale dei procedimenti nazionali influenzati dal diritto europeo e della parte nazionale dei procedimenti composti sia dettata in sede nazionale. In base a tale principio, compete agli Stati membri disciplinare il procedimento amministrativo anche quando rilevano situazioni giuridiche soggettive a base comunitaria, ma nell'assenza di una normativa europea⁷³⁸. L'effettiva portata di tale principio, però, è stata messa in discussione per via della progressiva erosione del modello dell'esecuzione indiretta e per l'affermarsi delle forme di amministrazione congiunta, nonché per l'espansione del fenomeno dei procedimenti composti.

Il Trattato di Lisbona ha confermato il modello dell'*indirect rules*, per cui spetta agli Stati membri dare attuazione al diritto europeo, ma, al tempo stesso, ha previsto che quando sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, le competenze di esecuzione sono attratte al livello europeo e conferite alla Commissione o, in casi specifici, al Consiglio, secondo l'art. 291 Tfeue⁷³⁹. Oggi si discute se, sempre nell'ottica di assicurare una maggiore uniformità nell'attuazione del diritto dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona abbia voluto definitivamente superare il principio dell'autonomia procedimentale nazionale: da un lato, infatti, l'art. 197 Tfeue considera l'attuazione effettiva del diritto europeo come una questione di interesse comune, legittimando l'Unione ad intervenire con azioni di sostegno, completamento e coordinamento al fine di migliorare la capacità amministrativa delle amministrazioni nazionali; dall'altro, l'art. 298 Tfeue abilita l'Unione ad adottare regolamenti volti a garantire che le istituzioni europee possano contare su un'amministrazione aperta, efficace ed indipendente. Certo è che l'Unione europea è già intervenuta in moltissimi settori a regolare i procedimenti amministrativi nazionali con normative speciali. Ne sono esempi la disciplina delle telecomunicazioni o la disciplina degli appalti pubblici. In questi casi, di "indiretto" rimane solo

⁷³⁸ Corte di giustizia, sentenza *Rewe*, 16 dicembre 1976, causa 33/76, EU:C:1976:188. Si tratta dunque di un'autonomia relativa perché sottoposta ad una sorta di condizione risolutiva, rappresentata dalla vigenza di una disciplina dettata in sede europea. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p. 460.

⁷³⁹ Si veda il Capitolo 3 della Parte I del presente lavoro.

la collocazione organica delle amministrazioni nazionali nel quadro degli Stati membri, mentre esse agiscono come amministrazioni comunitarie osservando la disciplina europea⁷⁴⁰. Tuttavia è ancora dubbio se l'art. 298 Tfeue possa fungere da base giuridica per l'adozione di una normativa generale sui procedimenti amministrativi europei, quale *lex generalis* nel caso in cui non sia prevista una *lex specialis*, applicabile all'azione delle amministrazioni nazionali, oltre che a quella delle amministrazioni europee, quando danno attuazione al diritto dell'Unione. Dunque, nel caso in cui la Commissione decida di dar seguito alla richiesta del Parlamento europeo presentando una proposta di legislazione generale in materia di procedimenti amministrativi europei, potrebbero prospettarsi diversi scenari a seconda dell'interpretazione che quest'ultima darà della norma in questione.

Un primo scenario, forse improbabile ma sicuramente meglio rappresentativo del sistema amministrativo europeo, vedrebbe l'adozione da parte di Parlamento e Consiglio di un regolamento applicabile sia alla burocrazia europea, che alle amministrazioni nazionali quando danno attuazione al diritto europeo. In questo caso, per gli Stati membri vi sarebbero rilevanti conseguenze: il potere di dettare la disciplina generale sui procedimenti amministrativi nazionali sarebbe in parte devoluto all'Unione europea, che già detiene quello di regolare particolari settori con normative speciali, almeno nei casi in cui tali procedimenti fossero svolti nell'interesse europeo. È inoltre ipotizzabile che gli Stati sarebbero indotti ad uniformare spontaneamente anche le normative nazionali applicabili ai procedimenti puramente interni, determinando, in breve tempo, l'omogeneizzazione di diritti amministrativi nazionali.

Un secondo scenario, più verosimile ma lontano dal considerare la realtà composita del sistema amministrativo europeo, prospetterebbe l'adozione di un atto legislativo il cui campo di applicazione si estenderebbe esclusivamente alle amministrazioni europee, ovvero a istituzioni, organi, uffici ed agenzie dell'Unione europea. In tale circostanza, vi sarebbero modeste implicazioni per gli ordinamenti nazionali: gli Stati membri manterrebbero la propria autonomia procedurale, ad eccezione degli ambiti in cui l'Unione europea ha dettato discipline settoriali. Essi potrebbero adottare le norme previste dal regolamento⁷⁴¹, oppure potrebbero riformare le norme procedurali interne prendendo come modello quelle dettate a livello

⁷⁴⁰ M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 462.

⁷⁴¹ Cfr. G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., p. 63.

europeo⁷⁴², ma non sarebbero obbligate a farlo. Plausibilmente, nell'immediato, esse lascerebbero alle normative nazionali, con le loro specialità, il compito di disciplinare i procedimenti amministrativi interni anche quando questi sono volti a dare attuazione al diritto dell'Unione europea⁷⁴³. Bisogna però ricordare che, in questo caso, come per l'analogo principio dell'autonomia processuale degli Stati membri, l'adequazione comunitaria della disciplina nazionale dei procedimenti amministrativi andrebbe valutata sulla base del rispetto di due principi: quello di equivalenza e quello di effettività della tutela⁷⁴⁴. Il primo implica che i procedimenti non siano diversi, aggravati o peggiorativi per gli interessati rispetto a quelli corrispondenti che si riferiscono a tematiche puramente nazionali. Il secondo comporta che i procedimenti nazionali non debbano essere configurati in modo da rendere praticamente impossibile, ma neanche eccessivamente complessa, la tutela delle situazioni giuridiche a base comunitaria.

In linea di principio, quindi, volendo mantenere il principio dell'autonomia procedurale, nulla osterebbe a che i procedimenti amministrativi nazionali svolti nell'interesse europeo o parti di procedimenti composti possano essere assoggettati ad un ulteriore vincolo: una condizione che, come suggerito in precedenza, potrebbe essere inserita direttamente nel regolamento in questione e che imponga agli Stati membri il rispetto di uno *standard* minimo di tutela per i cittadini che si confrontano con le amministrazioni nazionali nell'ambito dei suddetti procedimenti. Tale *standard* corrisponderebbe al livello di garanzie assicurato dalla disciplina generale applicabile ad istituzioni, organi ed organismi europei. Dunque, per effetto di una clausola del genere, i procedimenti amministrativi nazionali sarebbero svolti in modo da assicurare a privati ed imprese garanzie procedurali almeno equivalenti, o superiori, a quelle previste per i procedimenti amministrativi affidati alle amministrazioni europee. Le disposizioni del regolamento, quindi, non si applicherebbero puntualmente agli Stati membri, ma questi ultimi sarebbero tenuti a modificare la propria legislazione, in favore della parte debole del procedimento amministrativo, se questa non dovesse rispettare gli *standard* di tutela previsti dalla disciplina generale dettata in sede europea. Essi manterrebbero comunque la discrezionalità in

⁷⁴² Ivi, p. 19.

⁷⁴³ Verosimilmente, nel tempo si avrebbe comunque un effetto di *spill over* della disciplina europea sulle normative nazionali.

⁷⁴⁴ Cfr. M.P. Chiti, Diritto amministrativo europeo, cit., p. 460.

ordine alla scelta degli strumenti giuridici con cui raggiungere il livello minimo di garanzie, nel rispetto delle proprie tradizioni giuridiche. In definitiva, si realizzerebbe una sorta di armonizzazione delle normative nazionali sul procedimento amministrativo europeo. D'altronde, la storia ci insegna che, nei momenti di stallo del processo costituente, la costruzione dell'Unione europea è progredita attraverso il canale della tutela dei diritti, ad opera principalmente della Corte di giustizia. In modo analogo, l'armonizzazione delle norme procedurali poste a garanzia dei cittadini europei nell'ambito del loro rapporto con le autorità pubbliche potrebbe rappresentare un segnale forte che, nonostante il periodo non facile per l'Europa⁷⁴⁵, il processo di integrazione europea è tutt'altro che concluso e, anzi, prosegue verso nuovi orizzonti.

⁷⁴⁵ Il riferimento è alla vittoria del *leave* nel referendum che si è tenuto lo scorso 23 giugno sull'uscita del Regno

Conclusione

L'Unione europea, ormai, è al centro degli studi di diritto amministrativo⁷⁴⁶. Il potere pubblico per eccellenza, quello statale, è stato affiancato dal potere sovranazionale, che sempre più spesso vincola e condiziona il primo. I cittadini devono confrontarsi con le autorità europee, oltre che con quelle nazionali. Queste ultime, peraltro, operano molte volte nell'interesse comunitario. In questo contesto, il diritto amministrativo europeo va inteso quale diritto dell'integrazione amministrativa tra l'ordinamento comunitario e quello degli Stati membri.

Il sistema amministrativo europeo, infatti, possiede delle caratteristiche peculiari rispetto ai sistemi amministrativi nazionali: non è imperniato sul concetto di Stato, né su un unico centro esecutivo; si presenta come un sistema composito, di cui fanno parte sia le amministrazioni europee che le amministrazioni nazionali. Queste ultime, in origine, erano le principali incaricate di dare attuazione alle politiche dell'Unione europea. Solo in limitati casi, come nei settori della concorrenza e degli aiuti di stato, l'esecuzione era affidata direttamente ad uffici comunitari. Tuttavia, non di rado, gli Stati tardavano l'attuazione del diritto europeo o lo recepivano in modo non corretto. I singoli, perciò, rimanevano privi di protezione. Per ovviare a tale inconveniente, la Corte di giustizia elaborò i principi dell'efficacia diretta delle direttive *self-executing* e della responsabilità statale per mancata o cattiva trasposizione. Al contempo, l'apparato amministrativo europeo si fece carico di più compiti, in linea con l'ampliamento delle competenze sovranazionali. Fiorirono le figure di composizione: i comitati, nati come strumenti di controllo del Consiglio sull'operato della Commissione e composti da un membro di quest'ultima e da rappresentanti nazionali, e le reti di amministrazioni, costituite da una pluralità di uffici, nazionali, sovranazionali e talvolta misti, coordinati da un'agenzia europea. A questi si

unito dall'Unione europea e alla possibilità che altri Stati membri seguano lo stesso percorso.

⁷⁴⁶ La Comunità europea nasce come organismo sovranazionale con compiti e funzioni di tipo amministrativo. Tuttavia, come precisato nell'introduzione e nel Capitolo 1 della Parte I del lavoro, il riconoscimento da parte della comunità scientifica del profilo amministrativistico della Comunità avverrà con un certo ritardo. A tal proposito, ad esempio, A. Sandulli ricorda che nel 1987, poco dopo l'adozione dell'Atto Unico, Sabino Cassese rileva che «la Comunità europea attraversa una fase di passaggio nella quale non vi si può dire che vi sia ancora una vera e propria integrazione. Un ordinamento federale è stato creato. Ma esso è sotto la tutela degli stati che l'hanno creata». Solo cinque anni dopo lo stesso autore affermava, invece, che «con le Comunità (...) viene a costituirsi una parte comune, che esercita una *vis attractiva*, fa convergere verso di sé le parti divergenti, producendo un effetto di

aggiunsero altre forme di integrazione amministrativa: le autorità indipendenti, i sistemi comuni e i privati in funzione comunitaria.

L'integrazione amministrativa si estese presto dal piano dell'organizzazione a quello del procedimento. Anche nell'Unione europea, infatti, l'attività amministrativa si svolge per lo più in forme procedurali, cioè mediante procedimenti amministrativi. Essi sono strutturati in fasi, così come quelli nazionali dai quali però si distinguono quanto alle funzioni, e disciplinati da un insieme di principi e regole elaborati negli anni dalla Corte di giustizia e, solo di recente, codificati, in parte, nelle fonti primarie⁷⁴⁷. A volte si tratta di procedimenti nazionali sottoposti ad una disciplina dettata in sede europea. Altre volte si tratta di procedimenti che si svolgono e si concludono nella sfera europea. Più spesso si tratta di procedimenti composti, ovvero di procedimenti in cui le attività poste in essere, pur essendo espressione di una medesima funzione, sono ripartite fra amministrazioni nazionali ed amministrazioni europee. Questi possono essere *top down*, quando iniziano a livello europeo e si concludono a livello nazionale, o *bottom up*, quando cominciano a livello nazionale per concludersi con atti delle istituzioni europee, o prevedere una pluralità di passaggi fra i due livelli. Insieme alle figure organizzative di composizione, dunque, i procedimenti composti rappresentano una forma di integrazione tra amministrazioni, secondo il modulo della coamministrazione. Essi, però, pongono una serie di delicati problemi soprattutto con riferimento alla tutela degli interessati. Non di rado, infatti, i privati si chiedono avverso quale atto, endoprocedimentale o finale, ovvero avverso quale autorità, nazionale o europea, presentare ricorso per proteggere i propri interessi. Accade, talvolta, che la parte debole del procedimento amministrativo non riceva una tutela effettiva. Da qui l'esigenza di stabilire delle norme puntuali che, guidando l'attività delle amministrazioni europee, consentano ai cittadini di avere un quadro chiaro dei propri diritti.

Fino a poco tempo fa, tuttavia, nei Trattati non vi era alcun riferimento all'apparato amministrativo dell'Unione e, di conseguenza, non vi era una base giuridica specifica che potesse

omogeneizzazione». Cfr. A. Sandulli, La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005, p. 859 e ss.

⁷⁴⁷ In particolare, nel lavoro, è stato ripercorso lo sviluppo giurisprudenziale dei seguenti principi generali: Il principio del rispetto del diritto e il principio di legalità; Il principio di uguaglianza e il principio di non discriminazione; Il principio di proporzionalità; il principio di imparzialità; i principi della certezza del diritto del legittimo affidamento; Il diritto ad essere ascoltati e il principio del *due process of law*; Il diritto di azionabilità delle pretese; il diritto ad una buona amministrazione; l'obbligo di motivazione; il principio di trasparenza e il diritto di accesso ai documenti. A questi si aggiungano le regole sulle fasi del procedimento elaborate dalla Corte di giustizia.

legittimare l'adozione di una disciplina europea del procedimento amministrativo. Nel 2009, il Trattato di Lisbona, colmando l'evidente lacuna, ha affrontato la questione amministrativa con una serie di disposizioni dedicate alla pubblica amministrazione dell'Unione e degli Stati membri in funzione comunitaria. Innanzitutto, con l'art. 6, par. 1, TUE si è avuto il riconoscimento del valore giuridico primario dei diritti di «cittadinanza amministrativa» contenuti nella Carta dei diritti fondamentali⁷⁴⁸; in secondo luogo, con l'art. 197 TFUE, l'Unione ha acquisito una nuova competenza per il sostegno, il coordinamento o il completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa⁷⁴⁹; in terzo luogo, gli artt. 290, 291 e 298 TFUE hanno posto nuove regole in tema di amministrazione diretta.

Quest'ultima disposizione, in particolare, è stata accolta come la base legale che mancava per l'adozione da parte delle istituzioni europee di un atto legislativo che disciplini l'organizzazione e l'azione delle amministrazioni europee. Essa dispone che, nell'assolvere i loro compiti, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione debbano basarsi su un'amministrazione aperta, efficace ed indipendente. All'intera amministrazione europea, intesa come intero corpo burocratico e di supporto ad istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, si impone perciò il rispetto dei principi di apertura, efficacia ed indipendenza, quali standard di condotta per una buona amministrazione. Ad assicurare che l'amministrazione europea si fondi su questi principi, è previsto che il Parlamento europeo ed il Consiglio dettino apposite disposizioni con regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria.

A fronte di questa possibilità, diverse sono state le proposte di codificazione presentate dalle istituzioni stesse e dalla comunità scientifica.

⁷⁴⁸ Art. 41 sul diritto ad una buona amministrazione; art. 42 sul diritto di accesso ai documenti; art. 43 sul Mediatore europeo.

⁷⁴⁹ La norma in questione stabilisce che l'attuazione del diritto europeo è considerata una questione comune e che l'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Essa, però, vieta qualsiasi forma di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Tuttavia, come si spiega nell'ultimo capitolo di questo lavoro e precisamente nel paragrafo dedicato alla base giuridica, tale divieto di armonizzazione non pregiudica le altre disposizioni dei Trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione. Dunque, nulla osta a che l'art. 298 TFUE possa fungere da base legale per l'adozione di una disciplina generale sull'azione delle amministrazioni europee, intese nel senso più ampio del termine, al fine di assicurare che, nello svolgere le loro attività, siano quanto più possibile aperte, efficaci ed indipendenti.

Il Parlamento europeo, per primo, ispirandosi al Codice di buona condotta amministrativa del Mediatore europeo⁷⁵⁰, ha adottato una Risoluzione nel gennaio 2013⁷⁵¹. In essa vi era l'invito alla Commissione di attivarsi, nell'ambito del monopolio di iniziativa legislativa ad essa attribuito, con una proposta legislativa basata sulle sei Raccomandazioni allegate. Nelle Raccomandazioni, in modo estremamente sintetico, vengono ripresi i principi generali cardine dell'attività amministrativa elaborati in sede giurisprudenziale e dettate le regole generali da seguire nelle singole fasi del procedimento.

Il gruppo di lavoro Reneual, invece, ha dato vita ad un vero e proprio Codice strutturato in sei Libri e composto da oltre cento articoli⁷⁵². In esso sono disciplinati non soltanto i procedimenti che si concludono con l'adozione di una decisione individuale, ovvero l'attività di *adjudication*, ma anche i procedimenti di *rulemaking*, quelli che portano alla stipula di contratti, le procedure relative alla mutua assistenza ed allo scambio di informazioni tra amministrazioni.

Un'altra proposta (Ziller-Galetta), infine, è pervenuta da un gruppo di studiosi che ha condensato in un articolato con una trentina di disposizioni le norme sulle varie fasi dei procedimenti amministrativi come tradizionalmente intesi⁷⁵³. Il Parlamento ha ripreso integralmente il testo di quest'ultima proposta nella Risoluzione del 9 giugno 2016⁷⁵⁴, dimostrando che la codificazione del procedimento amministrativo è un tema che gli sta particolarmente a cuore.

Sia in sede istituzionale che scientifica, dunque, si è diffusa l'opinione che l'adozione di un regolamento sul procedimento amministrativo europeo sia quantomeno auspicabile⁷⁵⁵. Le

⁷⁵⁰ Il Codice di buona condotta del Mediatore europeo rappresenta il primo esempio di codificazione sistematica delle norme e dei principi relativi all'attività amministrativa europea. Per tale ragione, esso ha rappresentato un modello a cui ispirarsi per l'elaborazione delle proposte.

⁷⁵¹ Parlamento europeo, Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)), 15 gennaio 2013.

⁷⁵² G. Della Cananea, D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller (a cura di), Codice Reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea, cit.

⁷⁵³ D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, O Mir Puigpelat, J. Ziller, The context and the legal elements of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies, cit.

⁷⁵⁴ Parlamento europeo, Risoluzione per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), 9 giugno 2016.

⁷⁵⁵ Non sono mancate opinioni discordanti, seppur in numero minore rispetto ai consensi. Si vedano, ad esempio, C. Harlow, Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot, cit.; M. Chiti, Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?, cit.; G. Bertezolo, Serve una codificazione del

motivazioni addotte sono prevalentemente giuridiche: allo stato attuale, l'ordinamento europeo è sprovvisto di una normativa generale sul procedimento amministrativo; la disciplina europea sui procedimenti amministrativi, perciò, è affidata per lo più alle norme di settore e caratterizzata da una eccessiva frammentazione e da consistenti vuoti normativi, che devono di volta in volta essere colmati dai principi generali del diritto; ciò, dal punto di vista dei cittadini, porta ad una mancanza di trasparenza, prevedibilità e comprensibilità nei procedimenti amministrativi e nelle politiche europee, nonché ad una perdita di fiducia nei confronti di istituzioni ed amministrazioni. A queste condivisibili considerazioni, col presente lavoro se ne aggiunge un'altra di ordine prettamente politico: attraverso il rafforzamento delle garanzie procedurali, in particolar modo di quelle relative a partecipazione ed accesso, l'Unione europea gioverebbe di una ulteriore legittimazione rispetto alle forme che le sono proprie⁷⁵⁶ e che spesso vengono ritenute insufficienti se paragonate a quelle degli ordinamenti degli Stati membri. In questo senso, un regolamento sui procedimenti amministrativi europei fornirebbe ai cittadini un quadro chiaro e completo dei diritti attraverso cui poter partecipare attivamente all'esercizio del potere da parte delle autorità europee.

Al contrario, tra i soggetti che hanno preso parte al dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo europeo non vi è consenso sull'interpretazione da attribuire all'art. 298 Tfeue. La disposizione, infatti, può essere intesa quale norma atta a giustificare esclusivamente l'adozione di un atto legislativo sull'organizzazione interna di uffici, organi ed istituzioni europei; oppure come base giuridica per l'adozione di una disciplina applicabile limitatamente alla burocrazia europea; o ancora quale base legale per un regolamento con un ambito di applicazione esteso alle amministrazioni europee e a quelle nazionali quando agiscono in funzione comunitaria e nell'ambito dei procedimenti composti. Scartando la prima possibilità, poiché non compatibile con i materiali dei lavori preparatori della Convenzione, le Risoluzioni del Parlamento e il gruppo di studio Ziller-Galetta hanno scelto di attribuire alla norma la seconda interpretazione, limitando l'ambito di applicazione delle loro proposte alle istituzioni ed alle amministrazioni europee. Il Codice Renewal sul procedimento amministrativo, invece, ha un

procedimento amministrativo, in M. Malo, B. Marchetti, D. De Pretis (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum* per Giandomenico Falcon, cit.

ambito di applicazione esteso alle amministrazioni nazionali, ma esclusivamente con riguardo ai Libri sulla mutua assistenza e sullo scambio di informazioni. I restanti Libri sull'attività di regolamentazione, sulle decisioni individuali e sui contratti, invece, non si applicano alle amministrazioni degli Stati membri. La scelta si deve in parte al fatto che la complessità del Codice non permette un'applicazione tanto generalizzata, in parte alle resistenze degli Stati membri, i quali non sembrano ancora pronti ad accettare che la normativa europea assorba completamente un ambito tanto centrale del diritto amministrativo nazionale, quale quello dei procedimenti amministrativi.

Le proposte divergono anche in relazione al contenuto ed alla struttura. Quanto al primo aspetto, troviamo agli antipodi la Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013 ed il Codice Renewal sul procedimento amministrativo: la prima estremamente sintetica e strutturata per principi; il secondo, con una struttura lunga ed articolata. La proposta Ziller-Galetta, ripresa nella Risoluzione del Parlamento del 9 giugno 2016, sembra così rappresentare un giusto compromesso fra i due approcci. Quanto al contenuto, invece, quest'ultima, così come le Risoluzioni del Parlamento, si occupa esclusivamente di disciplinare l'attività di *adjudication*, mentre il Codice Renewal rappresenta una proposta completa che comprende le norme sull'attività di *rulemaking* e sui procedimenti volti alla stipula dei contratti. In questi due ambiti, infatti, non esiste una normativa europea *ad hoc* e regna l'incertezza e la frammentazione tra le norme ed i principi applicabili. Per questo, sarebbe quantomeno opportuno che l'eventuale regolamento sui procedimenti amministrativi europei dedicatesse alcune disposizioni agli istituti di partecipazione nei procedimenti di regolamentazione⁷⁵⁷. Inoltre, si potrebbe pensare di adottare un apposito regolamento sui contratti che, ricalcando le previsioni del Libro IV del Codice, colmi una gravosa lacuna dell'ordinamento europeo.

D'altronde, è evidente che la Commissione non sia ancora soddisfatta dei prodotti del dibattito sulla codificazione del procedimento amministrativo europeo e che stia ancora valutando se intervenire o meno con una proposta legislativa e in che modo. In particolare, la Commissione ha espresso dei dubbi sul fatto che, nella fase in cui si trova l'Unione europea, i vantaggi della

⁷⁵⁶ Ovvero la legittimazione indiretta tratta dalla volontà degli Stati membri di attribuire all'Unione il compito di regolare determinate materie e quella diretta ottenuta attraverso l'elezione del Parlamento europeo ad opera dei cittadini.

⁷⁵⁷ Il modello potrebbe essere quello del *notice and comment* statunitense.

codificazione possano superare i costi. Essa ritiene che, senza una preventiva revisione dell'intera legislazione preesistente a garanzia della coerenza del sistema di norme, i confini tra le norme speciali e quelle generali possano risultare incerti e difficilmente comprensibili per cittadini ed imprese: le proposte finora elaborate non sembrano, dunque, identificare con chiarezza le lacune e le incoerenze della legislazione attuale, né valutare l'impatto concreto delle disposizioni in esso contenute. Inoltre, a suo parere, la codificazione richiederebbe un sacrificio in termini di flessibilità. Sicuramente, aggiungiamo noi, un regolamento sul procedimento amministrativo europeo creerebbe un vincolo alla sua azione, traducendosi, forse, in un sacrificio in termini di efficacia ed efficienza.

In definitiva, possiamo concludere che vi è ancora spazio per perfezionare le attuali proposte di regolamento sull'attività amministrativa europea. Ricapitolando, a parere di chi scrive, quest'ultimo dovrebbe avere una struttura non eccessivamente complessa e un testo che risulti, per tutti, chiaro e comprensibile⁷⁵⁸. In poche parole, l'atto dovrebbe essere facilmente accessibile per i cittadini che di esso vogliono servirsi per proteggere i propri interessi nell'ambito dei procedimenti amministrativi europei. Esso, sicuramente, racchiuderebbe in sé i principi, sia generali che specifici, elaborati dalla Corte di giustizia negli anni ed applicabili ai procedimenti amministrativi europei. Ingloberebbe inoltre, donandogli sistematicità, le previsioni sull'attività amministrativa presenti nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale regolamento, poi, potrebbe rafforzare gli istituti di partecipazione e la tutela del diritto di accesso, allo scopo di introdurre nel sistema una forma di legittimazione attraverso il diritto per istituzioni e amministrazioni europee. Esso, in aggiunta, potrebbe contenere regole di nuova formulazione, secondo il metodo della codificazione innovativa⁷⁵⁹. Ed ancora, il regolamento dovrebbe sì occuparsi dei procedimenti di adozione delle decisioni individuali, ma potrebbe comprendere altresì alcune norme essenziali atte a disciplinare la rappresentazione degli interessi nell'attività di regolamentazione. Sarebbe auspicabile, invece, che la disciplina dei contratti sia approfondita in un altro atto legislativo, specificatamente dedicato al tema⁷⁶⁰.

⁷⁵⁸ Così si esprime anche la Risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013 (sesta Raccomandazione).

⁷⁵⁹ Ad esempio, così come suggerisce il Codice Renewal, potrebbe contenere una previsione sulla figura del Responsabile del procedimento.

⁷⁶⁰ Come abbiamo visto, le previsioni sui procedimenti amministrativi europei dovrebbero essere facilmente accessibili e comprensibili per i cittadini. Le norme sui contratti, invece, risentono di un grado di tecnicità e

Da ultimo, è il caso di fare una precisazione relativa all'ambito di applicazione dell'eventuale regolamento: sebbene è altamente probabile che si verifichino delle resistenze da parte degli Stati membri nel caso in cui l'eventuale atto legislativo sottragga alle legislazioni nazionali la disciplina generale di una parte dei procedimenti amministrativi interni, è evidente che in un ordinamento integrato, quale quello europeo, escludere dall'ambito di applicazione del suddetto regolamento l'attività posta in essere dalle amministrazioni nazionali, significherebbe limitarne fortemente la portata. Abbiamo visto, infatti, che l'attuazione del diritto europeo è, di norma, demandata agli apparati amministrativi degli Stati membri e che numerosissimi procedimenti si svolgono in forma composta, con il coinvolgimento sia delle autorità europee che di quelle nazionali. Un regolamento che faccia riferimento esclusivamente alle amministrazioni europee, quindi, finirebbe per essere applicato solo nelle fasi sovranazionali dei procedimenti composti e nel ristretto ambito dell'esecuzione diretta delle politiche europee: la Commissione ed i suoi uffici ne sarebbero i principali destinatari (motivo forse per il quale la Commissione stessa non sembra intenzionata, per il momento, ad esercitare il diritto quasi-esclusivo di iniziativa legislativa). Al contrario, l'attività amministrativa svolta dagli apparati degli Stati membri in funzione comunitaria rimarrebbe soggetta alle diverse legislazioni nazionali in tema di procedimento amministrativo.

Al fine di assicurare una tutela dei cittadini quanto più omogenea ed estesa possibile nell'ambito dei procedimenti amministrativi europei, nel presente lavoro, si è perciò ragionato sull'ipotesi di realizzare una sorta di armonizzazione delle normative nazionali: l'idea è quella di inserire nel regolamento una clausola che obblighi le amministrazioni nazionali, quando danno attuazione al diritto europeo, ad assicurare ai cittadini un livello di garanzie equivalente, o superiore, a quello previsto dal regolamento europeo. Peraltro, i principi generali sull'attività amministrativa elaborati dalla Corte di giustizia e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali relativi ai diritti di cittadinanza amministrativa si impongono già alle amministrazioni degli Stati membri quando la loro azione ricade nel cono d'ombra del diritto dell'Unione europea. Gli Stati manterrebbero così la propria autonomia procedimentale, ma sarebbero tenuti ad elevare lo *standard* di tutela previsto dalle normative interne sul procedimento amministrativo qualora questo risultasse inferiore rispetto a quello dettato in sede

europea. Le conseguenze per gli ordinamenti degli Stati membri, dunque, sarebbero contenute: le amministrazioni nazionali continuerebbero ad essere soggette alle discipline interne, le quali verrebbero modificate solo se deficitarie. I cittadini ricorrerebbero alla Corte di giustizia nel caso in cui, confrontandosi con le amministrazioni nazionali nell'ambito di un procedimento svolto nell'interesse europeo, non si sentissero sufficientemente tutelati dalla normativa nazionale: il giudice europeo valuterebbe, perciò, se in sede nazionale sia assicurato un livello di garanzie procedurali pari a quello previsto dal regolamento europeo sul procedimento amministrativo europeo. Nel caso in cui ciò non avvenga, esso potrebbe disporre l'applicazione della normativa europea in luogo di quella nazionale fino a quando l'ordinamento interno non abbia provveduto ad aggiornare la propria legislazione.

In ogni caso, è bene precisare che anche se le istituzioni europee scegliessero di adottare un regolamento applicabile esclusivamente alla burocrazia europea, vi sarebbe comunque, nel tempo, un effetto di *spill over* della disciplina europea sulle normative nazionali. Il fenomeno, in questo caso, sarebbe spontaneo, senza alcuna imposizione, e sicuramente più lento e graduale.

É il caso, dunque, di attendere che la convergenza dei diritti amministrativi degli Stati membri avvenga spontaneamente? O è bene dare un'accelerata al processo di integrazione amministrativa attraverso l'adozione di un regolamento sui procedimenti amministrativi europei che tenga conto anche delle amministrazioni nazionali?

Singoli ed imprese, di certo, avrebbero un notevole interesse a che venga adottata nel breve tempo una legislazione chiara e completa sui propri diritti e sui doveri dell'amministrazione europea, intesa nel senso più ampio del termine⁷⁶¹, nell'ambito dei procedimenti amministrativi che li riguardano. Le istituzioni e le amministrazioni europee, inoltre, ne beneficerebbero in termini di fiducia e legittimità. L'Unione europea, nel suo insieme, si riconfermerebbe quale Comunità di diritto⁷⁶².

la minuziosità delle disposizioni in relazione al tema trattato ed alla finalità dell'atto legislativo.

⁷⁶¹ Ovvero comprensiva delle amministrazioni nazionali che agiscono nell'interesse europeo.

⁷⁶² Il fatto che nella maggior parte degli Stati membri vi sia una legislazione sul procedimento amministrativo fa sì che a livello europeo la mancanza di una disciplina generale sul procedimento venga avvertita come una grave lacuna dell'ordinamento.

In definitiva, non possiamo che augurarci che la Commissione europea ceda presto alle pressioni istituzionali⁷⁶³ presentando, nell'ambito del potere (quasi) esclusivo di iniziativa legislativa ad essa attribuito, una proposta per l'adozione di un atto normativo sul procedimento amministrativo europeo che assicuri garanzie procedurali più estese e preveda una maggiore partecipazione dei cittadini europei alle scelte dei pubblici poteri. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Parlamento europeo rappresenta direttamente i popoli dell'Unione⁷⁶⁴ e ne promuove gli interessi⁷⁶⁵. Trascurare le richieste dell'organo parlamentare, dunque, equivale ad ignorare la voce del popolo europeo in un momento storico in cui, più che in ogni altra epoca passata, il futuro dell'Unione europea sembra essere nelle mani dei suoi cittadini⁷⁶⁶.

⁷⁶³ Il riferimento è alle richieste presentate dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del 15 gennaio 2013 e del 9 giugno 2016.

⁷⁶⁴ L'art. 10 TUE, infatti, recita: «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo».

⁷⁶⁵ Come ricordato più volte, il Parlamento europeo, quando ritiene necessaria l'adozione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati, può anche chiedere alla Commissione, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri, di presentare adeguate proposte legislative (art. 225 TFUE). Nell'ambito del dibattito sull'adozione di una disciplina generale sull'attività amministrativa europea, il Parlamento ha fatto uso di tale potere di "iniziativa sull'iniziativa" con le due Risoluzioni con le quali invita la Commissione a presentare una sua proposta di regolamento.

⁷⁶⁶ Ci si riferisce nuovamente al referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Un'ipotesi suggestiva, anche se improbabile, è che una nuova sollecitazione venga proprio dai cittadini europei: questi, facendo uso del nuovo potere di iniziativa loro attribuito dal Trattato di Lisbona, potrebbero chiedere che venga avviato un procedimento legislativo finalizzato all'adozione di una disciplina generale sull'attività amministrativa. Se mai tale ipotesi dovesse realizzarsi, è plausibile che i cittadini europei riprendano il testo di una delle proposte già elaborate.

Bibliografia

- R. ADAM, *Il mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare*, in Riv. intern. Dir. dell'uomo, 1992.
- A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in Dir. com. scambi int., 2008.
- A. ALEMANNO, A. MEUWESE, *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology'*, in European Law Journal, 2013.
- A. ALÌ, *Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, Giappichelli editore, Torino, 2005.
- G. AMATO, *Verso la costituzione europea*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2003.
- J.B. AUBY, *Codification of Administrative procedure*, Bruylant, Bruxelles, 2013.
- J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2014.
- R. BARATTA, *Commento all'art. 290 Tfeue*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in Dir. Un. eur., 2001.
- N. BASSI, *A volte (per fortuna) ritorna: il principio della legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e norme comunitarie*, in Foro amm., 2002.
- N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2011.
- J. BAST, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna, 2015.
- S. BASTIANON, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012.
- M. BENEDETTELLI, *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*, Cedam, Padova, 1989.
- L. BERGKAMP, *The quiet revolution in Eu Administrative Procedure: judicial vetting of precautionary risk assessment*, in European Journal of Risk Regulation, 2014.
- L. BERLINGUER, *Il diritto amministrativo dell'Unione europea: stato dell'arte e prospettive*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.

- G.A. BERMAN, *A Restatement of European Administrative Law: problems and prospects*, disponibile all'indirizzo http://www.reneual.eu/images/Projects/Bermann_YaleEurAdmLawRestatementSept29.pdf.
- G. BERTEZZOLO, *Serve una codificazione del procedimento amministrativo?*, in M. MALO, B. MARCHETTI, D. DE PRETIS (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Quaderni della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento, 2015.
- C. BERTRAM, *Decision-Making in the E.E.C.: the Management committee Procedure*, in CMLR, 1967-1968.
- R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001.
- F. BIGNAMI, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in S. CASSESE, F. BIGNAMI (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2004.
- F. BIGNAMI, *Comparative Administrative Law*, in GW Law Washington DC, Public Law and Legal Theory Paper, 2012, disponibile all'indirizzo http://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3830_0.pdf.
- M. BUSUIOC, *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, in European Law Journal, 2013.
- S. CADEDU, *Le procedure del Mediatore europeo*, in S. CASSESE, F. BIGNAMI, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2004.
- M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Lineamenti sul diritto di accesso ai documenti amministrativi nell'ordinamento comunitario*, in Riv. it. dir. pubbl. com. 1997.
- R. CARANTA, *La "comunitarizzazione" del diritto amministrativo: il caso della tutela dell'affidamento*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1996.
- R. CARANTA, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in Riv. it. dir. pubbl. com. 2003.
- P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in Dir. pubbl., 2001.
- M. CARTABIA, *I diritti fondamentali dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in Giorn. Dir. amm., 2010.
- L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2003.

- S. CASSESE, *Theoretical Sketch of the Cooperative and Multidimensional Nature of Community Bureaucracy*, in J. JAMAR E W. WESSEL (a cura di), *Community Bureaucracy at the Crossroads*, atti del colloquio organizzato dal Collège d'Europe, Bruges, 21-23 ottobre, 1982, Bruges, De Tempel, 1985.
- S. CASSESE, *Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies*, in S. CASSESE, *The European administration, International institute of administrative sciences*, Bruxelles, 1988.
- S. CASSESE, *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1991.
- S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in Il Foro it., 1993.
- S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2000.
- S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2001.
- S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Quaderni CESIFIN, Giappichelli editore, Torino, 2001.
- S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in Riv. Ital. Dir. pubbl. Comunitario, 2002.
- S. CASSESE, *Democrazia e Unione europea*, in Giorn. Storia Cost., 2002.
- S. CASSESE, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in Giorn. Dir. amm., 2002.
- S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2004.
- S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, Relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges" della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, disponibile all'indirizzo <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>.
- S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: studi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010.

- S. CASSESE, *Una legge sul procedimento amministrativo europeo?*, in Giorn. Dir. Amm., 2014.
- P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI, *L'amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna, 2015.
- E. CHITI, *Le agenzie. Unità e decentramento nell'amministrazione comunitaria*, Cedam, Padova, 2002.
- E. CHITI, *Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo*, in Giorn. Dir. amm, 2014.
- M.P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in Riv. trim. dir. pubbl. com., 2000.
- M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2002.
- E. CHITI, *Il principio di buona amministrazione*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, M. GNES, M. SAVINO, M. VERONELLI, *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- E. CHITI, *The administrative implementation of European Union Law: a taxonomy and its implication*, in H. HOFMANN, A. TURK (a cura di), *Legal challenges in eu administrative law: Toward an integrated administration*, Edward Elgar, Cheltenham- Northampton, 2009.
- E. CHITI, *La cooperazione amministrativa*, in Giorn. Dir. amm., 2010.
- M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: La Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1991.
- M.P. CHITI, *The role of the European court of justice in the development of general principles and their possible codification*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 1995.
- M.P. CHITI, *Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2000.
- M.P. CHITI, *Forms of European administrative action*, L & Contemp. Brobs., 2004. Disponibile all'indirizzo <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1303&context=lcp>
- M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2011.
- M.P. CHITI, *Towards an Eu Regulation on Administrative procedure?*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2011.

- M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2013.
- T. CHRISTIANSEN, M. DOBBELS, *Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts*, in *European Law Journal*, 2013.
- M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale scientifica, Napoli, 1999.
- S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione 2000/633/Ce, Ceca, Euratom della Commissione recante modificazione del suo regolamento interno*, del 17 ottobre 2000.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco della Commissione "governance europea"*, del 25 luglio 2001.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, 11 dicembre 2002.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde Iniziativa europea per la trasparenza*, 3 maggio 2006.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European parliament and the Council. Implementation of Article 290 of the Treaty on the European Union*, Com (2009) 637 final, 9 dicembre 2009.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti col pubblico*, adottato con dec. 2000/633/CE, CECA, Euratom della Commissione recante modificazione del suo regolamento interno, 17 ottobre 2000, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_it.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee of the Regions, Better regulation for better results – An EU agenda*, 19 maggio 2015, Strasburgo, scaricabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-better-results-eu-agenda-0_it.
- CONVENZIONE SUL FUTURO DELL'EUROPA, CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, *Relazione finale* del gruppo V "Competenze complementari", disponibile all'indirizzo <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cv00/cv00375-re01.it02.pdf>.

- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE*, 22 marzo 1999.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee*, 25 giugno 2002.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*, 16 dicembre 2002.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*, 20 gennaio 2004.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, 11 luglio 2006.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) dl Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli*, 22 ottobre 2007.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, 30 maggio 2001.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento (CE) n. 45/ 2001 del Parlamento e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati*, 18 dicembre 2001.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012*, 25 ottobre 2012.
- F. CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in M. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- L. COUDRAY, *La transparence et l'accès aux documents*, in J-B Auby, J Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- P. CRAIG, *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, in S. CASSESE, F. BIGNAMI, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2004.

- P. CRAIG, *The Constitutionalisation of community administration*, in Eur. Law Rev., 2003.
- P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University press, Oxford, 2006.
- P. CRAIG, *EU Administrative Law. The Acquis*, 2010, disponibile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT\(2010\)432745_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf).
- P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University press, Oxford, 2012.
- P. CRAIG, *A general Law on Administrative procedure, legislative Competence and Judicial Competence*, in European Public Law, 2013.
- D. CURTIN, H. HOFMANN, J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in European Law Journal, 2013.
- C. D'ALBERTI, *La disciplina nel diritto di accesso nel post Amsterdam*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2003.
- E. D'ALESSANDRO, *Principio di proporzionalità comunitaria e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in Giust. civ., 1997.
- P.V. DASTOLI, D. DOTTO, *L'evoluzione dell'amministrazione europea: dalla cultura della governance al Trattato di Lisbona*, in M. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- G. DE BURCA, *The Drafting of the UE Charter of Fundamental Rights*, in European Law Review, 2001.
- R. DEHOUSSE, *Regolazione attraverso reti nella Comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com., 1997.
- G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della comitologia*, in Riv. Trim. Dir. pubblico, 1990.
- G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2003.
- G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2004.

- G. DELLA CANANEA, *The European Union's mixed administrative proceeding*, 68 Law and Contemp. Probs., 2004.
- G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- G. DELLA CANANEA, *Sur le droit administratif européen*, in *Reveu du droit public*, 2008.
- G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè editore, Milano, 2008.
- G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, il Mulino, Bologna, 2009.
- G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2° ed., 2013.
- G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.P. SCHNEIDER, J. ZILLER (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.
- DE LUCA, *Gli atti atipici nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2012;
- DOSSIER, *"Le code de relation entre le public et l'administration"*, in RFDA, 2016.
- T. ELLERBROOK, *The Renewal model rules on Eu Administrative procedure in discussion a report about conference in Leipzig*, 5-6 Novembre 2005, Leipzig, disponibile all'indirizzo http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02_02_2016_18_22-ELLERBROK.pdf.
- N. EMILIOU, *The principle of proportionality in European law. A comparative study*, London-the Hague-Boston, 1996.
- G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*, Atti del seminario di Trento, 8-9 giugno 2007, Cedam, Padova, 2008.
- F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2012.
- G. FIENGO, *Gli "atti atipici" della Comunità europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008.
- S. FLOGAÏTIS, *La notion de principe de légalité*, in *Revue européenne de droit public*, 1998.
- C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Cedam, Padova, 1993;

- C. FRANCHINI, *La Commissione delle comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1993.
- C. FRANCHINI, *Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in Giorn. Dir. amm. 1996.
- C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1997.
- C. FRANCHINI, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 2003.
- C. FRANCHINI, *European principles governing national proceeding*, in Law and Contemporary problems, 2004.
- C. FRATICELLI, *L'integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni*, Università degli studi Roma Tre, Roma, 2010.
- D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005.
- D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto dell'Unione europea*, in Riv. it. dir. pubbl. com. , 2006.
- D.U. GALETTA, *Le principe de proportionnalité*, in J.B. AUBY, J. DE LA ROCHÉRE, *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- D.U. GALETTA, *La tutela dell'affidamento nella prospettiva del diritto amministrativo italiano, tedesco e comunitario. Un'analisi comparata*, in Dir. amm., 2008.
- D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in Dir. amm., 2010.
- D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.
- D.U. GALETTA, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in Il diritto dell'Un. eur., 2013.
- D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*, Giappichelli editore, Torino, 2014.

- D.U. GALETTA, H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*, Bruxelles, 2015, disponibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/.../IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/.../IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf).
- D.U. GALETTA, HERWIG C.H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *The general principles of EU Administrative procedural Law and in-depth analysis*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2015.
- D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *The context and the legal elements of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Bruxelles, 2016.
- R. GAROFOLI, *I profili comunitari del diritto di accesso*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1998.
- G. GATTINARA, *Commento all'art. 197 Tfu*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- F. GHERA, *Il principio di uguaglianza nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in Riv. dir. cost., 2000.
- C.C. GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012.
- M.S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee (1967)*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003.
- M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Giuffrè, Milano, 2008.
- M. GNES, *Il nuovo assetto del potere esecutivo dopo il Trattato di Lisbona*, in Giorn. Dir. Amm., 2010, p. 236.
- P. GONOD, *Codification de la procédure administrative. La fin de «l'exception française»?* , in AJDA, 2014. - M. Guyomar, *Les perspectives de la Codification contemporaine*, in AJDA, 2014.
- G. GRECO, *Il diritto comunitario propulsore del diritto amministrativo europeo*, in Riv. trim. Dir. Pubbl. 1993.
- M. GUYOMAR, *Les perspectives de la Codification contemporaine*, in AJDA, 2014.
- B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino, Giappichelli editore, 2013.

- E.B. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1958. Disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>
- C. HARLOW, *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in *European Law Journal*, 1996.
- C. HARLOW, R. RAWLINGS, *National Administrative procedures in a European perspective: pathways to a slow convergence*, in *Italian Journal of Public Law*, 2010.
- H.C.H. HOFMANN, *Seven Challenges for EU Administrative Law*, in *Review of European Administrative Law*, 2009.
- H.C.H. HOFMANN, G.C. ROWE, A. H. TÜRK, *Administrative Law and policy of the European Union*, Oxford University press, 2011.
- H.C.H. HOFMANN, *General principles of EU Law and EU Administrative Law*, in C. BARNARD, S. PEERS, *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- H.C.H. HOFMANN, *Current Debates in European Administrative Law. Background and Perspectives*, in J.B. AUBY, *Droit the Procedure Administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2015.
- H.C.H. HOFMANN, J.P. SCHNEIDER, *Administrative Law Reform in EU: the Renewal Project*, 2015, disponibile all'indirizzo https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_renewal.pdf.
- A. ILIOPOULOU, *Le principe d'égalité et de non-discrimination*, in J-B AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- J.M. JOSHUA, *The right to be heard in EEC Competition Procedures*, in *Fordham International Law journal*, 1991.
- A. KREHER, F. MARTINES, *Le "agenzie" della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996.
- K. LENAERTS, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991.
- K. LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, 1991.
- K. LENAERTS, *"In the Union we trust": trust-enhancing principles of Community Law*, in *Common Market Law Review*, 2004.

- L. LIMBERTI, *La natura giuridica dell' "accesso" resta sospesa tra principio democratico e poteri di autorganizzazione delle istituzioni comunitarie*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1996.
- L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli editore, Torino, 1998.
- M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come "questione di interesse comune"*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- M. MACCHIA, *La legalità amministrativa e la violazione dei diritti non statali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- P. MAFFEI, *Il principio della tutela del legittimo affidamento nel diritto comunitario*, in Dir. pubbl. com. eur, 2003.
- J. MASHAW, *Bureaucratic justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Yale University Press, 1983.
- A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Dir. amm., 2005.
- A. MASSERA, *I principi generali*, in M.P. Chiti, G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- A. MASSERA, *Una disciplina europea del procedimento amministrativo?*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2012.
- R. MASTROIANNI, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in Cass. Pen., 2002.
- R. MASTROIANNI, *Efficacia orizzontale del principio di eguaglianza e mancata attuazione nazionale delle direttive comunitarie*, in Diritto, lavori, mercato, 2006.
- R. MASTROIANNI, *L'ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole comunitarie e dell'Unione europea. La posizione della Corte costituzionale italiana*, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2009.
- R. MASTROIANNI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferma europee e malintesi nazionali*, in Dir. pubb. comp. eur., 2010.
- B. MATTARELLA, *The concrete options for a Law on Administrative procedure bearing on direct eu administration*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2012.

- B.G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2013.
- MEDIATORE EUROPEO, *Relazione annuale 2000*, Bruxelles, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/annualreport.faces/it/3440/html.bookmark>
- MEDIATORE EUROPEO, *Relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa (OI/1/98/OV)*, 11 aprile 2000, Bruxelles, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/specialreport.faces/it/407/html.bookmark>.
- MEDIATORE EUROPEO, *Codice europeo di buona condotta amministrativa*, 2005, disponibile all'indirizzo http://www.ombudsman.marche.it/normativa/allegati/27_code2005_it.pdf
- J. MENDES, *Good Administration in Eu Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, European University Institute, Firenze, Eui Working Paper Law, 2009, disponibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=1554907>.
- J. MENDES, *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, in *European Law Journal*, 2013.
- F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, il Mulino, Bologna, 2000.
- F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2007.
- F. MERUSI, *L'integrazione fra legalità comunitaria e legittimità amministrativa nazionale*, in *Dir. Amm.*, 2009.
- F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, il Mulino, Bologna, 2012;
- M. MIGLIAZZA, *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2003.
- O. MIR-PUIGPELAT, *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration*, Bruxelles, 2011, scaricabile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2011\)432776](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2011)432776).
- C. MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000.

- C. NAPOLITANO, *Eu Administrative procedures. Presenting and discussing the Renewal Draft Model Rules*, resoconto del convegno Renewal, 19 e 20 maggio 2014, Bruxelles, in Riv. it. dir. pubbl. com. 2014.
- C. NAPOLITANO, *Verso la codificazione del procedimento amministrativo dell'Unione europea: problemi e prospettive*, Riv. it. dir. pubbl. com., 2015.
- P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, *Speech by the European Ombudsman, Mr Nikiforos Diamandouros, to the Committee on Petitions of the European Parliament, on the occasion of the presentation of his Annual report for 2003*, bruxelles, 26 aprile 2004, disponibile all'indirizzo <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/323/html.bookmark>.
- E. NIETO-GARRIDO, *Possible developments of Article 298: Towards an open, efficient and independent European Administration*, in Eur. Pubbl. Law, 2012.
- V.E. ORLANDO (a cura di), *Discorsi parlamentari*, Senato della repubblica, Archivio storico, il Mulino, Bologna, 2002.
- P. PALLARO, *Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea tra novità giurisprudenziali e prospettive legislative*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2000.
- P. PALLARO, *Diritto di accesso ai documenti pubblici e protezione di informazioni riservate nel diritto comunitario*, in Dir. com. e degli scambi intern., 2001.
- M. PANEBIANCO, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle alte corti europee e della Corte Costituzionale italiana*, Giuffrè editore, Milano, 2001.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Valutazione del valore aggiunto europeo (EAVA 1/2012) Diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi*, 6 novembre 2012, Bruxelles.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL))*, 15 gennaio 2013.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Discussione mercoledì 8 giugno 2016*, disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20160608&secondRef=ITEM026&language=IT&ring=B8-2016-0685>.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP))*, 9 giugno 2016.
- J. C. PIRIS, *La transparence dans les institutions communautaires*, in Dir. Un. eur., 1999.
- F. POCAR, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014.

- P. PROVENZANO, *L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea e la "costituzionalizzazione" delle garanzie procedurali*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti e materiali*, Giappichelli editore, Torino, 2014.
- L. RAIMONDI, *Commento all'art. 298 Tfu*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2014.
- V. RAPELLI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, Giappichelli editore, Torino, 2004.
- RENEUAL, *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law*, 22 marzo 2010, disponibile all'indirizzo http://www.reneual.eu/images/Projects/ReNEUAL_Description3_homepage_20100308.pdf
- RENEUAL, *Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's "Assises de la Justice"*, Conference on EU Administrative Law, Bruxelles, 21-22 November 2013, University of Luxembourg Law Working Paper, 2014, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/44.reneual_responseeuadministrativelaw_assisesdejusticenov2013_en.pdf.
- P. RETEUR, *Organisations européennes*, Paris, LGDJ, 1968.
- S. RICCI, *La "buona amministrazione": ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2005.
- A. RIZZO, *La Carta di Nizza viene applicata per la prima volta dalla giurisprudenza comunitaria(?)*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2002.
- F. RONCAROLO, *Alla ricerca dei principi di diritto della procedura amministrativa*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2015.
- L. SALTARI, *I procedimenti comunitari composti. Il caso delle telecomunicazioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005.
- L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- L. SALTARI, *La legalità comunitaria prevale sulla certezza (nazionale) del diritto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007.
- L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime delle autorità*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna, 2015.
- A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. Dir. amm.* 1996.
- A. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 1998.

- A. SANDULLI, *Il procedimento*, in Sabino Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000.
- A. SANDULLI, *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005.
- A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006.
- A. SANTINI, *Il nuovo regime dell'accesso del pubblico ai documenti: la disciplina di attuazione dell'art. 255 del trattato Ce*, in Dir. Un. europea, 2002.
- A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.
- J.M. SAUVÉ, *Présentation et discussion du projet de règles-type du réseau Reneual*, Conférence organisée par le Médiateur européen "Les procédures administratives dans l'Union européenne", Bruxelles, 19 maggio 2014, disponibile all'indirizzo <http://www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf>.
- M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Giuffrè, Milano, 2005.
- M. SAVINO, *Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia*, in M. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano, vol. II, 2006.
- P. SCHINDLER, *The Problems of Decision-Making by Way of the Management Committee Procedure in the European Economic Community*, in CMLR, 1971.
- F. SCHOCKWEILER, *La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national*, in Cahiers de Droit Européen, 1989.
- R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, in Common Market Law Review, 2010.
- J. SCHWARZE, *The principle of proportionality and the principle of impartiality in european administrative law*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003.
- J. SCHWARZE, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella «Vecchia» e nella «Nuova» Unione europea*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 2004.

- J. SCHWARZE, *Rules and general principles of European administrative Law*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2004.
- J. SCHWARZE, *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2009.
- J. SCHWARZE, J. ZILLER, O. MIR-PUIGPELAT, L.A. BALLESTEROS M. BRACONNIER, J. FUENTETAJA, M. REBOLLO-PUIG, H. VIAENE, H. JÄDERBLOM, *Workshop on EU Administrative Law. State of play and future prospects*, Lèon, 27-28 aprile 2011, disponibile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV\(2011\)453215_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV(2011)453215_EN.pdf).
- J. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in European Public Law, 2012.
- L. SENDEN, *Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control*, in European Law Journal, 2013.
- A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2008.
- G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti ed informazioni nell'Unione europea*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.
- M. SHAPIRO, *Codification of Administrative Law: the US and the Union*, in European Law Journal, 1996.
- A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2009.
- A. SIMONATI, *The principles of Administrative procedure and the Eu Courts: an evolution in progress?*, in Review of Adm. Law, 211.
- D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in Diritto pubblico, 2003.
- D. SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le amministrazioni dopo Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2012.
- F. SPAGNUOLO, *Il principio di proporzionalità come parametro di legittimità nelle sentenze della Corte di giustizia sulle normative nazionali relative alla circolazione delle merci e alla tutela dei consumatori*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2003.
- G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

- G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Giappichelli editore, Torino, 2013.
- G. TESAURO, *Il mediatore europeo*, in Riv. intern. Diritti dell'uomo, 1992.
- G. TESAURO, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in Riv. Un. Eur. , 1999.
- G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in Ass. Costituzionalisti, Atti del convegno di Perugia 1999, Cedam, Padova, 2000.
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012.
- L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio dell'equivalenza nell'ordinamento europeo*, il Mulino, Bologna, 2006.
- F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario*, Giuffrè editore, Milano, 2000;
- A. TRABUCCHI, *Regole di diritto e principi generali del diritto nell'ordinamento comunitario*, in Riv. dir. civ., 1991.
- T. TRIDIMAS, *Proportionality in community law, searching for appropriate standard of scrutiny*, in E. ELLIS (a cura di), *The principle of proportionality in the laws of Europe*, Oxford-Portland Oregon, 1999.
- T. TRIDIMAS, *The general principles of UE Law*, Oxford University Press, 1999;
- F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- UNITED STATE CODE, *Administrative Procedure Act*, disponibile all'indirizzo <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>.
- L. VALENTINO, *Più trasparenza sul diritto di accesso del Consiglio e della Commissione*, in Dir. pubbl. comp. Eur., 2001.
- P. VIALETES, C.B. De Sarigny, *Le projet d'un cose des relations entre le public et les administrations*, in AJDA, 2014.
- S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiane e inglese*, Giuffrè editore, Milano, 2008.
- G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Giuffrè, Milano, 2011.

- F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.
- J. WAKEFIELD, *The right to good administration*, Kluwer law International, 2007.
- A. WEBER, *Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in Riv. it. dir. pubbl. comp., 2002.
- WORKING GROUP ON EU ADMINISTRATIVE LAW, *State of play and future prospects for EU Administrative Law*, 19 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_w_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.
- J. ZILLER, *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et the coadministration et les fondements du droit administrative européen*, in J-B Auby, J. Dutheil de la Rochère, *Droit administratif Européen*, Bruylant, bruxelles, 2007.
- J. ZILLER, *L'amministrazione europea. Ancora così snella?*, in B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento, 12 maggio 2008, Cedam, Padova, 2009.
- J. ZILLER, *Towards restatements and best practice guidelines on Eu Administrative Law*, Bruxelles, 2010, disponibile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/425652/IPOL-JURI_NT\(2010\)425652_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/425652/IPOL-JURI_NT(2010)425652_EN.pdf).
- J. ZILLER, *Is a Law of Administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario, 2011.
- J. ZILLER, *Alternatives in drafting an EU Administrative procedures*, Bruxelles, 2011, scaricabile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2011\)462417](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2011)462417).
- A. ZITO, *Il diritto ad una "buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2002.